ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

WT/DS477/R/Add.1
WT/DS478/R/Add.1

22 de diciembre de 2016

(16-6997)

Original: inglés

INDONESIA - IMPORTACIÓN DE PRODUCTOS HORTÍCOLAS, ANIMALES Y PRODUCTOS DEL REINO ANIMAL

INFORME DEL GRUPO ESPECIAL

Addendum

El presente addendum contiene los anexos A a E del informe del Grupo Especial que figura en los documentos WT/DS477/R y WT/DS478/R.

_____

LISTA DE ANEXOS

ANEXO A

RESOLUCIÓN PRELIMINAR DEL GRUPO ESPECIAL

Índice		Página
Anexo A-1	Resolución preliminar del Grupo Especial	A-2

ANEXO B

PROCEDIMIENTOS DE TRABAJO DEL GRUPO ESPECIAL

Índice		Página
Anexo B-1	Procedimiento de trabajo del Grupo Especial	B-2

ANEXO C

ARGUMENTOS DE LAS PARTES

NUEVA ZELANDIA

Índice		Página
Anexo C-1	Primera parte del resumen de los argumentos de Nueva Zelandia	C-2
Anexo C-2	Segunda parte del resumen de los argumentos de Nueva Zelandia	C-16

ESTADOS UNIDOS

Índice		Página
Anexo C-3	Primera parte del resumen de los argumentos de los Estados Unidos	C-31
Anexo C-4	Segunda parte del resumen de los argumentos de los Estados Unidos	C-46

INDONESIA

Índice		Página
Anexo C-5	Primera parte del resumen de los argumentos de Indonesia	C-60
Anexo C-6	Segunda parte del resumen de los argumentos de Indonesia	C-68

ANEXO D

ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS

Índice		Página
Anexo D-1	Resumen de los argumentos de la Argentina	D-2
Anexo D-2	Resumen de los argumentos de Australia	D-4
Anexo D-3	Resumen de los argumentos del Brasil	D-10

Índice		Página
Anexo D-4	Resumen de los argumentos del Canadá	D-14
Anexo D-5	Resumen de los argumentos de la Unión Europea	D-16
Anexo D-6	Resumen de los argumentos del Japón	D-20
Anexo D-7	Resumen de los argumentos de Corea	D-24
Anexo D-8	Resumen de los argumentos de Noruega	D-26
Anexo D-9	Resumen de los argumentos del Paraguay	D-29
Anexo D-10	Resumen de los argumentos del Taipei Chino	D-30

ANEXO E

PRODUCTOS DE TRÁMITE DE LICENCIAS DE IMPORTACIÓN PARA LOS PRODUCTOS HORTÍCOLAS Y PARA LOS ANIMALES Y LOS PRODUCTOS DEL REINO ANIMAL

		Página
Anexo E-1	Diagrama de los procedimientos de trámite de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas	E-2
Anexo E-2	Diagrama de los procedimientos de trámite de licencias de importación de Indonesia para los animales y los productos de reino animal	E-3

ANEXO A

RESOLUCIÓN PRELIMINAR DEL GRUPO ESPECIAL

Índice		Página
Anexo A-1	Resolución preliminar del Grupo Especial	A-2

ANEXO A-1

RESOLUCIÓN PRELIMINAR DEL GRUPO ESPECIAL

1 ANTECEDENTES DE PROCEDIMIENTO

1.1. El 11 de diciembre de 2015 Indonesia presentó al Grupo Especial una solicitud de resolución preliminar en relación con la compatibilidad de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial y las primeras comunicaciones escritas de Nueva Zelandia y de los Estados Unidos con las prescripciones del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD).[1] En concreto, Indonesia solicitó una resolución del Grupo Especial en la que constatara lo siguiente:

a. que las alegaciones "aparentemente formuladas" por los correclamantes al amparo del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación (Acuerdo sobre Licencias de Importación) no están comprendidas en el mandato del Grupo Especial; y

b. que el hecho de que en sus solicitudes de establecimiento de un grupo especial, así como en sus primeras comunicaciones escritas, los correclamantes no hayan cumplido las prescripciones del párrafo 2 del artículo 6 del ESD ha "perjudicado claramente, y sigue perjudicando" la preparación de la defensa de Indonesia, vulnerando de ese modo el derecho de Indonesia a las debidas garantías procesales en el presente procedimiento.[2]

1.2. El 21 de diciembre de 2015, en respuesta a la invitación del Grupo Especial a que expusieran sus opiniones sobre la solicitud de Indonesia, los Estados Unidos y Nueva Zelandia presentaron una comunicación conjunta.[3] El Grupo Especial brindó también a los terceros la oportunidad de hacer observaciones sobre la solicitud de resolución preliminar antes de la presentación de la primera comunicación escrita de Indonesia y por tanto antes de la fecha indicada en el calendario del Grupo Especial para la presentación de las comunicaciones de los terceros. Solo Australia y el Brasil hicieron uso de esa oportunidad y, el 6 de enero de 2016, presentaron al Grupo Especial sus observaciones sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia.

1.3. Después de haber examinado cuidadosamente la solicitud de Indonesia y las observaciones escritas de los correclamantes y de los terceros indicados *supra*, y habida cuenta de la solicitud de Indonesia de que nos pronunciemos sobre esta cuestión antes de la primera reunión sustantiva[4], el Grupo Especial decidió comunicar sus conclusiones sobre la solicitud de Indonesia el 27 de enero de 2016, es decir, antes de la primera reunión sustantiva. En ese momento, el Grupo Especial indicó que, siguiendo la práctica anterior[5], y en interés de la eficiencia de las actuaciones, a la mayor brevedad posible y, en cualquier caso, antes de la fecha del traslado del informe provisional, se facilitaría una exposición más detallada de las razones que respaldaban esas conclusiones.[6] A continuación se expone nuestra resolución, que incluye las conclusiones de las que se dio traslado a las partes el 27 de enero de 2016.

[1] Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 1.
[2] Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 28.
[3] Observaciones conjuntas de los correclamantes sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia.
[4] Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 3.
[5] Véanse, por ejemplo, los informes de los Grupos Especiales, *Canadá - Energía renovable / Canadá - Programa de tarifas reguladas*, párrafo 7.8; y *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 5.15 y 5.16.
[6] Conclusiones de la resolución preliminar del Grupo Especial, 27 de enero de 2016, párrafo 1.3. Estas conclusiones formarán parte del informe provisional del Grupo Especial.

2 PRINCIPALES ARGUMENTOS DE LAS PARTES Y DE LOS TERCEROS

2.1 Principales argumentos de las partes

2.1.1 Indonesia

2.1. Indonesia solicita al Grupo Especial que emita una resolución preliminar en la que constate que las primeras comunicaciones escritas de los Estados Unidos y de Nueva Zelandia son incompatibles con las prescripciones del ESD.[7] En concreto, Indonesia sostiene que las "posibles alegaciones" de los correclamantes al amparo del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación y el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 "no [estaban] debidamente identificadas" en sus respectivas solicitudes de establecimiento de un grupo especial y que, por lo tanto, el Grupo Especial debería "excluir esas posibles alegaciones" de su mandato.[8] Para Indonesia, las incongruencias entre las solicitudes de establecimiento de un grupo especial y las primeras comunicaciones escritas han perjudicado y continúan perjudicando la preparación de la defensa de Indonesia y comprometen los objetivos del debido proceso establecidos en el ESD, en particular en el párrafo 2 del artículo 6.[9]

2.2. Indonesia sostiene que, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 7 del ESD, para que la alegación de una parte esté comprendida en el mandato del Grupo Especial, el reclamante debe "identificar suficientemente" la alegación en la solicitud de establecimiento de un grupo especial[10], es decir, que debe remitirse a las medidas concretas en litigio y a los fundamentos de derecho de la reclamación. Indonesia encuentra respaldo en las constataciones del Grupo Especial que examinó el asunto *CE - Accesorios de tubería*[11], así como en las constataciones del Órgano de Apelación en *CE y determinados Estados miembros - Grandes aeronaves civiles* y *China - Materias primas*, donde, según afirma Indonesia, se determinó que el hecho de no enumerar o mencionar medidas o alegaciones específicas en la solicitud de establecimiento de un grupo especial daría lugar a que las alegaciones quedaran fuera de la competencia del Grupo Especial.[12]

2.3. Indonesia aduce que en las solicitudes de establecimiento de un grupo especial presentadas por los correclamantes solo se "describen" alegaciones formuladas al amparo del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, pero[13] en sus primeras comunicaciones escritas se "plantearon nuevas alegaciones", a saber, al amparo del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 en el caso de Nueva Zelandia, y al amparo del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación en el caso de Nueva Zelandia y de los Estados Unidos.

2.4. Indonesia considera que las alegaciones al amparo del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación no se identificaron debidamente porque esas disposiciones solo se mencionaron en notas de pie de página de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial y, en la medida en que los correclamantes se remiten a posibles infracciones de esas disposiciones por parte de Indonesia, lo hacen "en términos condicionales y ambiguos".[14] A su juicio, esto ha hecho que Indonesia y los terceros "se vean en situación de tener que imaginar" si los correclamantes "tenían la intención de incluir" las alegaciones al amparo de esas disposiciones en sus solicitudes de establecimiento de un grupo especial o no.[15] Indonesia se apoya en la siguiente definición de "*footnote*" (nota de pie de página) consultada en el Oxford Advanced Learner's Dictionary: "(1) *an extra piece of information that is printed at the bottom of a page in a book or* (2) *(of an event or a person) that may be remembered but only as something/somebody* that is not important" 1) elemento de información

[7] Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 1.
[8] Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 1. Indonesia hace referencia a "aparentemente alegaciones formuladas" en los párrafos 13, 14, 27 y 28.
[9] Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 2.
[10] Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 5.
[11] Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 6 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *CE - Accesorios de tubería*, párrafo 7.14).
[12] Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 6 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *CE y determinados Estados miembros - Grandes aeronaves civiles*, párrafo 640; y al informe del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 219).
[13] Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 7.
[14] Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 10.
[15] Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 10.

adicional que figura al pie de la página en un libro o 2) (dicho de un suceso o una persona) que puede ser recordado pero solo como algo o alguien *que no es importante*).[16] Indonesia observa que la identificación de los fundamentos de derecho de las alegaciones en una solicitud de establecimiento de un grupo especial es "muy importante y no un elemento de información adicional".[17] Según Indonesia, el Grupo Especial debería por tanto constatar que esas alegaciones no están comprendidas en su mandato.[18]

2.5. Indonesia aduce además que, si el Grupo Especial considerara que "incluir los fundamentos de derecho de una alegación en las notas de pie de página es aceptable"[19], sostiene, pese a ello, que esas alegaciones no están suficientemente identificadas. Indonesia reproduce las notas 5, 7, 8, 12 y 14 de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial, señala que "solo repiten disposiciones de tratados" y aduce que "no [hay] una explicación adecuada o suficiente" de la forma en que las medidas en litigio son incompatibles con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 o el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación.[20] Indonesia recuerda que en *China - Materias primas*, el Órgano de Apelación determinó que las alegaciones no estaban suficientemente identificadas porque los reclamantes "simplemente 'impugna[ron] algunas (algunos grupos de) medidas por ser incompatibles con algunas (algunos grupos) de las obligaciones contraídas en el marco de la OMC enumeradas'" y que, por lo tanto, los reclamantes no "'presentaron ... fundamentos sobre cuya base el Grupo Especial y China pudieran determinar con suficiente claridad qué 'problema' o 'problemas' se alegaba que habían sido causados por qué medidas'".[21] Indonesia afirma que la situación en la presente diferencia es "exactamente la situación que aquí se plantea", porque los reclamantes solo repiten las disposiciones de los tratados en una nota de pie de página y no explican cómo las medidas en litigio, que consisten en diversas leyes y reglamentos, infringen dichas disposiciones.[22]

2.6. A juicio de Indonesia, la "confusión" que resulta de esta falta de claridad se ve agravada por el hecho de que las solicitudes de establecimiento de un grupo especial son idénticas, pero las primeras comunicaciones escritas son diferentes en lo que respecta a las dos disposiciones pertinentes. Indonesia explica que, mientras que en la primera comunicación escrita de los Estados Unidos solo "parecía presentarse" una alegación al amparo del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación, en la primera comunicación escrita de Nueva Zelandia "se trataba de invocar" tanto el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 como el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación.[23]

2.7. Indonesia también aduce que ha sufrido perjuicio porque "no entiende suficientemente las nuevas alegaciones"[24] al amparo del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación planteadas por los correclamantes en sus primeras comunicaciones escritas. Indonesia sostiene que es "crucial" que en la solicitud de establecimiento de un grupo especial se ofrezca a la parte demandada "suficiente claridad acerca de las alegaciones a las que tiene que responder" y que los defectos de la solicitud de establecimiento de un grupo especial no pueden ser subsanados por las comunicaciones de las partes durante las actuaciones del grupo especial.[25] A juicio de Indonesia, esas alegaciones "aparentemente formuladas" no estaban suficientemente identificadas en las solicitudes de establecimiento de un grupo especial. Indonesia sostiene que el hecho de que esas alegaciones solo se mencionaran en notas de pie de página y de que las notas solo repitieran las disposiciones jurídicas "sin explicar nunca por qué" las medidas en cuestión vulneran esas dos disposiciones son "actos de incompatibilidad con las normas de la OMC que menoscaban claramente la capacidad de Indonesia de defenderse" en la presente diferencia.[26]

[16] Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 11. (las cursivas figuran en el original)
[17] Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 12. (subrayado en el original)
[18] Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 13.
[19] Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 14.
[20] Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafos 14-20.
[21] Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 20.
[22] Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafos 20 y 21.
[23] Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 22.
[24] Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 27.
[25] Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 25.
[26] Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 27.

2.1.2 Nueva Zelandia y Estados Unidos (correclamantes)

2.8. En una comunicación conjunta, los correclamantes afirman que los argumentos de Indonesia "carecen de fundamento" y sostienen que las solicitudes de establecimiento de un grupo especial, "con arreglo a los términos en los que están formuladas", satisfacen las prescripciones del párrafo 2 del artículo 6 del ESD en lo que respecta a las alegaciones al amparo del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación y el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994. Los correclamantes solicitan al Grupo Especial que constate que las alegaciones en cuestión están debidamente comprendidas en su mandato.[27]

2.9. En relación con el argumento de Indonesia de que las alegaciones pertinentes no estaban debidamente identificadas porque se incluyeron en notas de pie de página, los correclamantes sostienen que Indonesia no ofrece ningún análisis de por qué el uso de notas de pie de página al exponer las alegaciones es, en sí mismo, incompatible con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD. Observan que Indonesia no explica por qué especificar en una nota de pie de página una disposición cuya infracción se alega "haría, por sí solo, que la identificación de esa disposición no resulte clara"[28] y señalan que Indonesia "se limita a indicar" que su colocación en una nota de pie de página hace que el texto "no sea importante".[29] Los correclamantes señalan que "[s]implemente caracterizar" como "no importante" una nota de pie de página va en contra del "uso general de notas de pie de página en tratados y acuerdos internacionales", y ponen como ejemplo la nota 1 del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, que expresa aspectos fundamentales de la obligación jurídica establecida en esa disposición.[30] Los correclamantes afirman además que, al determinar si una solicitud de establecimiento de un grupo especial cumple lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD, un grupo especial debe evaluar la solicitud "en su conjunto" y "sobre la base del texto empleado".[31] A juicio de los correclamantes, no hay nada en el párrafo 2 del artículo 6 que indique que las alegaciones de un reclamante estén "limitadas de alguna manera por el formato" en el que se presenten.[32] En respaldo de su posición, los correclamantes hacen referencia también a *Estados Unidos - Productos procedentes de China*, en el que el Órgano de Apelación observó que "las notas forman parte del texto de una solicitud de establecimiento de un grupo especial, y pueden ser pertinentes para identificar la medida en litigio o exponer los fundamentos de derecho de la reclamación".[33]

2.10. En relación con el argumento de Indonesia de que los términos en los que se exponen las alegaciones al amparo del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación y el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 son "condicionales y ambiguos", los correclamantes sostienen que carece de fundamento porque Indonesia ni identificó los términos supuestamente condicionales y ambiguos ni explicó las razones por las que esos términos no cumplen las prescripciones del párrafo 2 del artículo 6.[34] Aunque consideran que solo por esa razón el Grupo Especial puede rechazar el argumento de Indonesia, los correclamantes aducen asimismo, en la medida en que Indonesia esté aduciendo que las alegaciones pertinentes no están comprendidas en el mandato del Grupo Especial porque son alegaciones condicionales, que ese argumento

[27] Observaciones conjuntas de los correclamantes sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafos 1 y 2.
[28] Observaciones conjuntas de los correclamantes sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 10.
[29] Observaciones conjuntas de los correclamantes sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 10.
[30] Observaciones conjuntas de los correclamantes sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 10.
[31] Los correclamantes hacen referencia a los informes del Órgano de Apelación, *China - Tubos de altas prestaciones*, párrafo 5.13*; CE - Elementos de fijación*, párrafo 562*; Estados Unidos - Acero al carbono*, párrafo 127 (donde se declara que el cumplimiento del párrafo 2 del artículo 6 se determina "sobre la base de los fundamentos de cada caso, examinando el conjunto de la solicitud de establecimiento del Grupo Especial y a la luz de las circunstancias respectivas"). Observaciones conjuntas de los correclamantes sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 11.
[32] Observaciones conjuntas de los correclamantes sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 11.
[33] Observaciones conjuntas de los correclamantes sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 11.
[34] Observaciones conjuntas de los correclamantes sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 13.

carece de todo fundamento jurídico y que el Grupo Especial debe rechazarlo.[35] Los correclamantes sostienen que no hay nada en el ESD que impida a un reclamante llevar adelante alegaciones condicionales o subsidiarias, y hacen referencia a la observación formulada por el Grupo Especial que examinó el asunto *Corea - Embarcaciones comerciales* de que plantear alegaciones complementarias o subsidiarias es muy frecuente en la solución de diferencias en la OMC. Los correclamantes afirman que, como en el caso de cualquier alegación, un reclamante que se proponga llevar adelante alegaciones complementarias o subsidiarias "simplemente debe", en virtud de los términos del párrafo 2 del artículo 6, mencionar en la solicitud de establecimiento de un grupo especial cada una de las disposiciones pertinentes.[36]

2.11. Los correclamantes también consideran infundado el argumento de Indonesia de que la suficiencia de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial resultó socavada por el hecho de que, a pesar de que las solicitudes de establecimiento de un grupo especial eran idénticas, Nueva Zelandia mantuvo su alegación al amparo del párrafo 4 del artículo III en el GATT de 1994 en su primera comunicación escrita, mientras que los Estados Unidos no lo hicieron. Los correclamantes consideran que un reclamante no está obligado a llevar adelante todas las alegaciones mencionadas en su solicitud de establecimiento de un grupo especial, y sostienen que la decisión de no llevar adelante una alegación no es pertinente al determinar si una alegación está comprendida en el mandato de un grupo especial.[37]

2.12. Los correclamantes también rechazan el argumento de Indonesia de que las solicitudes de establecimiento de un grupo especial no ofrecían explicaciones suficientes acerca de la forma en que las medidas son incompatibles con las disposiciones invocadas. Según los correclamantes, Indonesia enuncia erróneamente las prescripciones del párrafo 2 del artículo 6 del ESD.[38] Remitiéndose a las constataciones del Órgano de Apelación en *China - Tubos de altas prestaciones*, los correclamantes aducen que, para cumplir lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 6, solo es necesario enunciar la alegación en cuestión; la argumentación "con respecto a por qué y exactamente cómo" la medida infringe la disposición pertinente no es necesaria.[39] Mantienen que en las solicitudes de establecimiento de un grupo especial se identifican debidamente las alegaciones formuladas al amparo del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación y el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1944: se identifican las medidas impuestas como pertinentes a las alegaciones, se describe su funcionamiento, se exponen los fundamentos de derecho de las alegaciones enumerando y resumiendo las disposiciones de los acuerdos abarcados con las que las medidas son incompatibles, y se relacionan los aspectos de las medidas pertinentes con las alegaciones y las disposiciones pertinentes. Por lo tanto, se satisfacen las prescripciones del párrafo 2 del artículo 6 del ESD.[40]

2.13. Por otra parte los correclamantes aducen que Indonesia entiende erróneamente la diferencia entre argumentos y alegaciones, y afirman que las diferencias a las que hace referencia Indonesia no respaldan la conclusión de que las solicitudes de establecimiento de un grupo especial no cumplen la norma del párrafo 2 del artículo 6.[41] Los correclamantes señalan que en el asunto *CE - Accesorios de tubería* el Grupo Especial constató que en la solicitud de establecimiento de un grupo especial no se habían identificado las alegaciones formuladas al amparo de los párrafos 9 y 13 del artículo 6, el párrafo 3 del artículo 9 y el párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo Antidumping porque en ella se hacía referencia en general a los artículos 6, 9 y 12, y esas disposiciones prescriben múltiples obligaciones diversas, relativas a cuestiones distintas de las que

[35] Observaciones conjuntas de los correclamantes sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 13.

[36] Los correclamantes hacen referencia al informe del Grupo Especial, *Corea - Embarcaciones comerciales*, párrafos 7.2.28 y 7.2.29. Observaciones conjuntas de los correclamantes sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 14.

[37] En apoyo de esta afirmación, los correclamantes citan el informe del Grupo Especial, *China - Materias primas*, párrafo 7.23; y el informe del Órgano de Apelación, *CE - Banano III*, párrafo 145. Observaciones conjuntas de los correclamantes sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 15.

[38] Observaciones conjuntas de los correclamantes sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 19.

[39] Observaciones conjuntas de los correclamantes sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 19.

[40] Observaciones conjuntas de los correclamantes sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafos 19-23.

[41] Observaciones conjuntas de los correclamantes sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 24.

abordan las obligaciones contenidas en los párrafos 9 y 13 del artículo 6, el párrafo 3 del artículo 9 y el párrafo 1 del artículo 12.[42] Los correclamantes establecen un contraste con las solicitudes de establecimiento de un grupo especial presentadas en esta diferencia, señalando que en ellas se citan las disposiciones concretas de que se trata, se resumen las obligaciones pertinentes y se describen los aspectos de las medidas impugnadas pertinentes para la alegación.[43]

2.14. Los correclamantes sostienen que los hechos de la diferencia *China - Materias primas* pueden distinguirse de los del presente caso porque, en esa diferencia, en la solicitud se enumeraban 37 instrumentos jurídicos, seguidos de una amplia lista de obligaciones, de tal manera que no era posible discernir los problemas a partir de la solicitud de establecimiento de un grupo especial, dado el número de combinaciones posibles. Los correclamantes aducen que, en cambio, en las solicitudes de establecimiento de un grupo especial del presente procedimiento se describen con detalle las medidas impugnadas, incluidos los aspectos problemáticos de su funcionamiento, se identifican los instrumentos jurídicos por medio de los cuales se impuso cada medida, se enuncian las disposiciones con las que son incompatibles las medidas y se resume la obligación pertinente.[44]

2.15. Los correclamantes se apoyan en informes del Órgano de Apelación al aducir que, cuando la disposición con la que una medida impugnada supuestamente es incompatible consta de un solo párrafo, "una simple referencia a esa disposición puede ser suficiente para cumplir la norma del párrafo 2 del artículo 6"[45] y que, incluso cuando una disposición contiene múltiples obligaciones, una breve referencia a esa disposición, junto con una "breve descripción narrativa del problema" causado por la medida impugnada es "suficiente" para cumplir la norma del párrafo 2 del artículo 6 del ESD.[46] Los correclamantes observan que, en la presente diferencia, cada disposición pertinente consta de un solo párrafo, y que en ambas solicitudes de establecimiento de un grupo especial se identifican las disposiciones pertinentes y se resumen las obligaciones pertinentes, por lo que se cumple "con creces" la norma del párrafo 2 del artículo 6.[47]

2.16. En relación con los argumentos de Indonesia según los cuales el hecho de que supuestamente los correclamantes no identificaran de manera adecuada sus alegaciones en sus solicitudes de establecimiento de un grupo especial menoscabó la capacidad de Indonesia de defenderse en la presente diferencia, los correclamantes responden que las solicitudes de establecimiento de un grupo especial "contienen la información necesaria" para satisfacer la norma jurídica contenida en el párrafo del 2 del artículo 6".[48] Sostienen que la evaluación de la suficiencia de una solicitud de establecimiento de un grupo especial se "basa en el propio texto de la solicitud de establecimiento de un grupo especial" y, por lo tanto, "no sería necesario también" demostrar que la parte demandada se vio perjudicada por la incompatibilidad.[49] Los correclamantes sostienen además que, "aparte del hecho de que el perjuicio para el demandado no es pertinente para la indagación", Indonesia no se ha visto perjudicada, porque se le dio conocimiento de las alegaciones formuladas al amparo del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de

[42] Observaciones conjuntas de los correclamantes sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 25 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *CE - Accesorios de tubería*, párrafo 7.14).

[43] Observaciones conjuntas de los correclamantes sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 25.

[44] Observaciones conjuntas de los correclamantes sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 26.

[45] Observaciones conjuntas de los correclamantes sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 27 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias y antidumping (China)*, párrafo 4.19; al informe del Órgano de Apelación, *China - Tubos de altas prestaciones*, párrafo 5.22; y al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Productos procedentes de China*, párrafo 4.21.

[46] Observaciones conjuntas de los correclamantes sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 27 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias y antidumping (China)*, párrafo 4.28; y al informe del Órgano de Apelación, *China - Tubos de altas prestaciones*, párrafo 5.34).

[47] Observaciones conjuntas de los correclamantes sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 27.

[48] Observaciones conjuntas de los correclamantes sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 28.

[49] Observaciones conjuntas de los correclamantes sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 29 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 233).

Importación y el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 en las solicitudes de establecimiento de un grupo especial así como en las solicitudes de celebración de consultas.[50] Los correclamantes consideran que Indonesia no ha facilitado ningún detalle en apoyo de su alegación de perjuicio e indican que esa situación es análoga a la del asunto *Corea - Productos lácteos*, en el que el Órgano de Apelación rechazó la alegación de Corea de que había sufrido perjuicio sobre la base de que había "afirm[ado] que había sufrido perjuicio, pero ni en su comunicación del apelante ni en la audiencia proporcionó detalles que apoyaran esa afirmación".[51]

2.2 Principales argumentos de los terceros

2.17. En respuesta a la invitación del Grupo Especial a los terceros para que formularan observaciones sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, se recibieron observaciones de Australia y del Brasil. No se recibieron observaciones de la Argentina, el Canadá, China, Corea, la India, el Japón, Noruega, el Paraguay, Singapur, Tailandia, el Taipei Chino, ni la Unión Europea. A continuación resumimos los argumentos presentados por Australia y el Brasil.

2.2.1 Australia

2.18. Australia opina que las alegaciones presentadas por los correclamantes al amparo del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación estaban "suficientemente identificadas" en las solicitudes de establecimiento de un grupo especial para estar comprendidas en el mandato del Grupo Especial.[52] Australia señala que tuvo conocimiento de las alegaciones al amparo de dichas disposiciones y que las comprendió.[53] A juicio de Australia, no hay nada en el texto del párrafo 2 del artículo 6 del ESD que dé a entender que las notas de pie de página no forman parte de una solicitud de establecimiento de un grupo especial, ni que esa disposición imponga requisito alguno en relación con el formato o la estructura.[54] Haciendo referencia al informe del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Acero al carbono*, Australia explica que el cumplimiento de los requisitos del párrafo 2 del artículo 6 "debe determinarse sobre la base de los fundamentos de cada caso, examinando el conjunto de la solicitud de establecimiento del Grupo Especial y a la luz de las circunstancias respectivas".[55] Australia sostiene además que entendió que las alegaciones al amparo del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación "son alegaciones complementarias, subsidiarias o adicionales con respecto a las que figuran en el cuerpo del texto" y, por consiguiente, era "razonable que los reclamantes incluyeran esas alegaciones en notas de pie de página de sus solicitudes de establecimiento de un grupo especial".[56]

2.19. En relación con el argumento de Indonesia de que en las alegaciones al amparo del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación se emplean "términos condicionales y ambiguos", Australia observa que los términos de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial "reflejan razonablemente" que esas alegaciones pueden considerarse complementarias, subsidiarias o adicionales con respecto a las que figuran en el texto.[57] Australia señala que en *Corea - Embarcaciones comerciales*, el Grupo Especial indicó que si una parte desea llevar adelante alegaciones con respecto a una pluralidad de disposiciones, ya sea de manera complementaria o subsidiaria, el párrafo 2 del artículo 6 no solo

[50] Observaciones conjuntas de los correclamantes sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafos 29 y 30.

[51] Observaciones conjuntas de los correclamantes sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 31 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 131).

[52] Observaciones de Australia sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia de 11 de diciembre de 2015, párrafo 3.

[53] Observaciones de Australia sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia de 11 de diciembre de 2015, párrafo 5.

[54] Observaciones de Australia sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia de 11 de diciembre de 2015, párrafos 6 y 7.

[55] Observaciones de Australia sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia de 11 de diciembre de 2015, párrafo 7 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono*, párrafo 127).

[56] Observaciones de Australia sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia de 11 de diciembre de 2015, párrafo 8.

[57] Observaciones de Australia sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia de 11 de diciembre de 2015, párrafo 9.

permite que se haga referencia a todas esas disposiciones en su solicitud de establecimiento, sino que obliga a hacerlo.[58] A juicio de Australia, al notificar a Indonesia las alegaciones complementarias, subsidiarias o adicionales al amparo del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación, las solicitudes de establecimiento de un grupo especial de los correclamantes "sirvieron para informar plenamente" a Indonesia de la naturaleza de sus argumentos.[59]

2.20. Australia no está de acuerdo con el argumento de Indonesia de que en las solicitudes de establecimiento de un grupo especial de los correclamantes simplemente se impugnaron algunos grupos de medidas por ser incompatibles con algunos grupos de las obligaciones en el marco de la OMC enumeradas, y aduce que las alegaciones que figuran en cada una de las notas de pie de página cuestionadas por Indonesia "guardan una relación clara" con las medidas que figuran en la sección que contiene la nota.[60] Australia tampoco está de acuerdo con la posición de Indonesia de que los correclamantes "solo [han] rep[etido] disposiciones de tratados" en la solicitud de establecimiento de un grupo especial y que, por consiguiente, esas disposiciones no están comprendidas en el mandato del Grupo Especial.[61] Australia aduce que los reclamantes no están obligados a exponer en sus solicitudes de establecimiento de un grupo especial los argumentos que respaldan sus alegaciones, y se apoya en el informe del Órgano de Apelación en *CE - Banano III*, donde se hace referencia a la distinción entre alegaciones y argumentos y se señala que el párrafo 2 del artículo 6 del ESD exige que en la solicitud de establecimiento de un grupo especial se especifiquen no los argumentos, pero sí las alegaciones, de forma suficiente para que la parte contra la que se dirige la reclamación y los terceros puedan conocer los fundamentos de derecho de la reclamación.[62] Australia también se remite al informe del Órgano de Apelación en *Corea - Productos lácteos*, en el que se declaró que la "mera enumeración" de las disposiciones que se alega que han sido supuestamente vulneradas puede bastar" para satisfacer los requisitos del párrafo 2 del artículo 6, dependiendo de si se ha afectado negativamente a la capacidad del demandado para defenderse.[63] Australia aduce por ello que en las solicitudes de establecimiento de un grupo especial "se han superado claramente los requisitos mínimos", porque las reclamaciones están "vinculadas a medidas indonesias específicas, se identifican los artículos específicos que esas medidas vulneran, y también se da una breve explicación de por qué las medidas vulneran los artículos pertinentes".[64] A juicio de Australia, la información facilitada en las solicitudes de establecimiento de un grupo especial "supera claramente, por un margen considerable", el criterio articulado en el asunto *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos* de que una parte no está obligada a explicar, en la solicitud de establecimiento de un grupo especial, las razones para identificar determinadas disposiciones de tratado, ni si se alega que todas las disposiciones enumeradas son aplicables al mismo aspecto de una medida determinada, o si se alega que algunas disposiciones son aplicables a diferentes aspectos de la misma medida.[65]

2.21. En relación con el argumento de Indonesia de que ha sufrido perjuicio, Australia afirma que las solicitudes de establecimiento de un grupo especial presentadas por los correclamantes cumplían el objetivo del debido proceso al proporcionar a Indonesia información sobre la naturaleza de las reclamaciones, y que no se ha perjudicado la capacidad de Indonesia de

[58] Observaciones de Australia sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia de 11 de diciembre de 2015, párrafo 10 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Corea - Embarcaciones comerciales*, párrafo 7.2).

[59] Observaciones de Australia sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia de 11 de diciembre de 2015, párrafo 10.

[60] Observaciones de Australia sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia de 11 de diciembre de 2015, párrafo 11.

[61] Observaciones de Australia sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia de 11 de diciembre de 2015, párrafo 12.

[62] Observaciones de Australia sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia de 11 de diciembre de 2015, párrafos 12 y 13 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *CE - Banano III*, párrafos 141-143).

[63] Observaciones de Australia sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia de 11 de diciembre de 2015, párrafo 13 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafos 124 y 127).

[64] Observaciones de Australia sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia de 11 de diciembre de 2015, párrafo 14.

[65] Observaciones de Australia sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia de 11 de diciembre de 2015, párrafo 15.

defenderse.[66] Australia recuerda que, al evaluar una alegación de perjuicio en *Tailandia - Vigas doble T*, el Órgano de Apelación observó que "[l]a cuestión fundamental para evaluar las alegaciones de perjuicio es saber si *se le dio conocimiento* a la parte demandada, en forma suficiente como para permitirle defenderse, de las alegaciones presentadas por el reclamante".[67] Según Australia, Indonesia no ha aducido que no tuviera conocimiento de las alegaciones relativas al párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y al párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación que figuran en las solicitudes de establecimiento de un grupo especial y sostiene que en las solicitudes "se notifica[ron] plenamente" a Indonesia "todas las alegaciones" que los correclamantes podían plantear en sus primeras comunicaciones escritas.[68]

2.2.2 Brasil

2.22. El Brasil afirma que no hay nada en el texto del párrafo 2 del artículo 6 del ESD que imponga un formato específico para la presentación de las alegaciones en las solicitudes de establecimiento de un grupo especial y que, en consecuencia, la presentación de alegaciones en notas de pie de página, "por sí misma, no" infringe la obligación establecida en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD, "siempre que la alegación se presente claramente".[69] El Brasil "no ve" de qué forma el hecho de que las alegaciones se presentaran en notas de pie de página "afectaría a su naturaleza o su claridad", y observa que hay varias notas en Acuerdos de la OMC "que son cruciales para la definición del conjunto de derechos y obligaciones de los Miembros ... y algunas de ellas también son esenciales para interpretación del alcance de algunas obligaciones multilaterales".[70] El Brasil explica que una nota de pie de página ofrece "un elemento de información adicional" relacionado con una cuestión específica, por lo que una alegación establecida en una nota de pie de página podría interpretarse como "adicional" respecto de las establecidas en el texto mismo de la solicitud de establecimiento de un grupo especial".[71] A juicio del Brasil, excluir una alegación del alcance de la competencia de un grupo especial únicamente sobre la base del hecho de que se presentó en una nota de pie de página equivaldría a sancionar "un enfoque excesivamente formalista que es contrario al objetivo principal del ESD, que es lograr una solución pronta y positiva de la diferencia".[72] Por consiguiente, a juicio del Brasil, la "cuestión fundamental" que tiene ante sí el Grupo Especial es si la solicitud de establecimiento de un grupo especial, "ya sea en una nota de pie de página o en otro lugar, satisface el objetivo de facilitar información al demandado y a los terceros acerca de la naturaleza exacta de la diferencia".[73]

2.23. El Brasil aduce asimismo que el hecho de que se emplearan términos condicionales no significa que el problema no se presentara con claridad. Para el Brasil, mientras la medida impugnada sea "discernible" en la solicitud de establecimiento de un grupo especial y "los fundamentos de derecho de la reclamación estén claramente identificados", no habría "ningún motivo sólido" para desestimar la solicitud de establecimiento de un grupo especial e "impedir que el procedimiento siga su curso con respecto a esas reclamaciones".[74] El Brasil considera que la medida impugnada es discernible en la solicitud de establecimiento de un grupo especial y que los fundamentos de derecho de la reclamación están claramente identificados.[75] A juicio del Brasil, la

[66] Observaciones de Australia sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia de 11 de diciembre de 2015, párrafo 18.
[67] Observaciones de Australia sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia de 11 de diciembre de 2015, párrafo 19 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Tailandia - Vigas doble T*, párrafo 95). (las cursivas figuran en el original)
[68] Observaciones de Australia sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia de 11 de diciembre de 2015, párrafo 20 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Tailandia - Vigas doble T*, párrafo 95).
[69] Observaciones del Brasil sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia de 11 de diciembre de 2015, párrafo 6.
[70] Observaciones del Brasil sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia de 11 de diciembre de 2015, párrafo 7.
[71] Observaciones del Brasil sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia de 11 de diciembre de 2015, párrafo 8.
[72] Observaciones del Brasil sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia de 11 de diciembre de 2015, párrafo 9.
[73] Observaciones del Brasil sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia de 11 de diciembre de 2015, párrafo 10.
[74] Observaciones del Brasil sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia de 11 de diciembre de 2015, párrafo 13.
[75] Observaciones del Brasil sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia de 11 de diciembre de 2015, párrafo 13.

tarea que tiene ante sí el Grupo Especial es evaluar objetivamente si las alegaciones introducidas por los correclamantes en las solicitudes de establecimiento de un grupo especial satisfacen las prescripciones del párrafo 2 del artículo 6 del ESD, "con independencia del hecho de que se presentaran en notas de pie de página o en términos condicionales", lo que, según el Brasil, es "muy común en los procedimientos de solución de diferencias de la OMC".[76]

2.24. El Brasil se apoya en los informes del Órgano de Apelación en *CE - Determinadas cuestiones aduaneras* y *Estados Unidos - Continuación de la reducción a cero* al sostener que, a efectos del párrafo 2 del artículo 6 del ESD, "basta con que en la solicitud de establecimiento de un grupo especial se expongan las 'alegaciones' con precisión suficiente para que la parte demandada entienda con claridad" las supuestas infracciones, y, apoyándose en el asunto *CE - Banano III*, pone de relieve no existe ninguna obligación de formular en la solicitud de establecimiento de un grupo especial los argumentos jurídicos que respaldan las alegaciones, ni de dar una explicación detallada de por qué y cómo las medidas en litigio son incompatibles con las disposiciones de la OMC pertinentes.[77] El Brasil considera que en la presente diferencia se cumplieron las prescripciones del párrafo 2 del artículo 6 del ESD porque "se identificaron debidamente" las medidas concretas en litigio con respecto al párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación y el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y "se indicaron" las disposiciones pertinentes, incluidas las obligaciones específicas que establece cada una de ellas.[78] Además, el Brasil considera que "no hay ambigüedad o falta de claridad" en los términos de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial, que son suficientes para "presentar el problema con claridad".[79] A juicio del Brasil, "nada en la manera en que fueron redactadas las solicitudes de establecimiento de un grupo especial ponía en peligro la capacidad de Indonesia de identificar las medidas y las alegaciones" y de presentar su defensa.[80]

3 EVALUACIÓN REALIZADA POR EL GRUPO ESPECIAL

3.1 Introducción

3.1. Se ha encomendado al Grupo Especial que determine si las alegaciones formuladas por los correclamantes al amparo del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación están comprendidas en su mandato. Para hacerlo, es necesario que examinemos si las solicitudes de establecimiento de un grupo especial cumplen las prescripciones establecidas en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD, que reza lo siguiente:

> 2. Las peticiones de establecimiento de grupos especiales se formularán por escrito. En ellas se indicará si se han celebrado consultas, se identificarán las medidas concretas en litigio y se hará una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad. En caso de que el solicitante pida el establecimiento de un grupo especial con un mandato distinto del uniforme, en la petición escrita figurará el texto propuesto del mandato especial.

3.2. Como recordó el Órgano de Apelación en *China - Materias primas*, el párrafo 2 del artículo 6 del ESD, que tiene una "función cardinal" en el sistema de solución de diferencias de la OMC, establece dos requisitos esenciales que debe cumplir el reclamante en su solicitud de establecimiento de un grupo especial, a saber, i) identificar las medidas concretas en litigio y ii) presentar una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea

[76] Observaciones del Brasil sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia de 11 de diciembre de 2015, párrafo 14.

[77] Observaciones del Brasil sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia de 11 de diciembre de 2015, párrafos 15-17 y nota 11 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *CE - Determinadas cuestiones aduaneras*, párrafo 130, al informe del Órgano de Apelación, Estados Unidos - Continuación de la reducción a cero, párrafo 169; y al informe del Órgano de Apelación, *CE - Banano III*, párrafo 141).

[78] Observaciones del Brasil sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia de 11 de diciembre de 2015, párrafo 18.

[79] Observaciones del Brasil sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia de 11 de diciembre de 2015, párrafo 20.

[80] Observaciones del Brasil sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia de 11 de diciembre de 2015, párrafo 21.

suficiente para presentar el problema con claridad.[81] Según el Órgano de Apelación, esos dos elementos constituyen el "asunto sometido al OSD", que constituye la base del mandato del grupo especial de conformidad con el párrafo 1 del artículo 7 del ESD.[82] Si cualquiera de ellos no está "debidamente identificado", el asunto no estaría comprendido en el mandato del grupo especial.[83] El cumplimiento de estos requisitos "no es una mera formalidad"[84]; al contrario, como ha aclarado el Órgano de Apelación, la solicitud de establecimiento de un grupo especial responde a dos propósitos esenciales: i) definir el alcance de la diferencia y ii) cumplir el objetivo del debido proceso al proporcionar información al demandado y a los terceros sobre la naturaleza de la demanda del reclamante.[85]

3.3. Las objeciones de Indonesia se refieren a la suficiencia de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial para cumplir los requisitos del párrafo 2 del artículo 6 con respecto a dos alegaciones, a saber, las formuladas al amparo del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación. Por consiguiente, las objeciones de Indonesia no plantean cuestiones en el marco del primer elemento; conciernen únicamente al segundo requisito del párrafo 2 del artículo 6 del ESD, a saber, que se haga una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad. Recordamos que, cuando se habla de alegación, a efectos del párrafo 2 del artículo 6 del ESD, se hace referencia a una alegación "de que la parte demandada ha vulnerado una determinada disposición de un acuerdo determinado, o ha anulado o menoscabado las ventajas dimanantes de esa disposición".[86]

3.4. El Órgano de Apelación ha subrayado que, como mínimo, en la solicitud de establecimiento de un grupo especial deben enumerarse los artículos de los acuerdos abarcados que se alega que han sido vulnerados.[87] De hecho, "[l]a identificación de las disposiciones del tratado que se alega que han sido vulneradas por el demandado es siempre necesaria" para la "presentación" de los fundamentos de derecho de la reclamación.[88] Además, para que la solicitud "presente el problema con claridad", el reclamante debe "relacionar claramente las medidas impugnadas con las disposiciones de los acuerdos abarcados cuya infracción se alega".[89]

3.5. También está bien establecido que, aunque en una solicitud de establecimiento de un grupo especial tienen que exponerse las alegaciones, en el párrafo 2 del artículo 6 no hay nada que exija

---

[81] Informe del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 219. El párrafo 2 del artículo 6 del ESD también exige que la solicitud se formule por escrito y que en ella se indique si se han celebrado consultas.

[82] Informe del Órgano de Apelación, *CE y determinados Estados miembros - Grandes aeronaves civiles*, párrafo 639 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Guatemala - Cemento I*, párrafos 72 y 73; al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono*, párrafo 125; al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Continuación de la reducción a cero*, párrafo 160; al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Reducción a cero (Japón) (párrafo 5 del artículo 21 - Japón)*, párrafo 107; y al informe del Órgano de Apelación, *Australia - Manzanas*, párrafo 416).

[83] Informe del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 219 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación *Estados Unidos - Acero al carbono*, párrafo 125).

[84] Informe del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 219 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Australia - Manzanas*, párrafo 416).

[85] Informe del Órgano de Apelación, *CE y determinados Estados miembros - Grandes aeronaves civiles*, párrafo 639 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono*, párrafo 126, donde a su vez se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Brasil - Coco desecado*, página 25; al informe del Órgano de Apelación, *CE - Trozos de pollo*, párrafo 155; y al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Reducción a cero (Japón) (párrafo 5 del artículo 21 - Japón)*, párrafo 108).

[86] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.8 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 139).

[87] Informes del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafos 123 y 124 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *Brasil - Coco desecado*, página 25; *CE - Banano III*, párrafos 145 y 147; e *Indonesia - Patentes (Estados Unidos)*, párrafos 89, 92 y 93); y *Estados Unidos - Acero al carbono*, párrafo 130. *Véase también* el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.8.

[88] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.8 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 124 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *Brasil - Coco desecado*, página 25; *CE - Banano III*, párrafos 145 y 147; e *India - Patentes (Estados Unidos)*, párrafos 89, 92 y 93)).

[89] Informe del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 220 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Exámenes por extinción respecto de los artículos tubulares para campos petrolíferos*, párrafo 162).

que la parte reclamante incluya en su solicitud de establecimiento de un grupo especial argumentos para "tratar de demostrar que la medida de la parte demandada infringe efectivamente la disposición identificada en el tratado".[90] Por consiguiente, la "breve exposición" de los fundamentos de derecho de la reclamación "tiene por objeto explicar sucintamente *cómo* o *por qué* el Miembro reclamante considera que la medida en litigio infringe la obligación derivada de las normas de la OMC de que se trata"[91], y debe distinguirse de los argumentos que respaldan una determinada alegación". El Órgano de Apelación ha indicado que la cuestión de si esa breve exposición es o no "suficiente para presentar el problema con claridad" es algo que debe evaluarse caso por caso, teniendo presente la naturaleza de la medida o medidas en litigio y la manera en que se describen en la solicitud de establecimiento de un grupo especial, así como la naturaleza y el alcance de las disposiciones de los acuerdos abarcados cuya infracción se alega.[92]

3.6. Como hemos explicado *supra*, Indonesia aduce, entre otras cosas, que la manera en que los correclamantes expusieron y posteriormente argumentaron las dos alegaciones en cuestión perjudica su capacidad de defenderse en esta diferencia.[93] Estamos de acuerdo con el Órgano de Apelación en que las debidas garantías procesales constituyen una característica esencial del sistema de solución de diferencias de la OMC[94] y en que, además de constituir el fundamento del mandato del grupo especial, la solicitud de establecimiento de un grupo especial sirve al objetivo de debido proceso al proporcionar información al demandado y a los terceros sobre la naturaleza de la demanda del reclamante.[95] Tenemos presente la aclaración del Órgano de Apelación de que el debido proceso "no es un elemento constitutivo del debido establecimiento de la competencia de un grupo especial, sino que más bien se desprende del mismo".[96]

3.7. Por lo tanto, procederemos a examinar las solicitudes de establecimiento de un grupo especial para determinar su conformidad con el segundo requisito fundamental del párrafo 2 del artículo 6 del ESD con respecto a las alegaciones al amparo del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación. En informes anteriores de grupos especiales y del Órgano de Apelación hay considerable orientación sobre cómo debemos efectuar el examen. Teniendo en mente esa orientación, examinaremos minuciosamente los términos en que están redactadas las solicitudes de establecimiento de un grupo especial[97] y tendremos presente que el cumplimiento de los requisitos del párrafo 2 del artículo 6 debe demostrarse a la luz de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial y determinarse sobre la base de los fundamentos de cada caso, examinando el conjunto de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial y a la luz de las circunstancias respectivas.[98] Al hacerlo, reconocemos que, aunque podemos remitirnos a las comunicaciones de los correclamantes para confirmar el sentido de los términos empleados en las solicitudes de

---

[90] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.8 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 139 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *CE - Banano III*, párrafo 141; *India - Patentes (Estados Unidos)*, párrafo 88; y *CE - Hormonas*, párrafo 156)).

[91] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.9 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *CE - Determinadas cuestiones aduaneras*, párrafo 130. (las cursivas figuran en el original; sin subrayar en el original)). En *CE - Determinadas cuestiones aduaneras*, el Órgano de Apelación declaró además que "[e]l párrafo 2 del artículo 6 requiere que las *alegaciones* -no los *argumentos*- se expongan en una solicitud de establecimiento de una manera que sea suficiente para presentar el problema con claridad". (*Ibid*., párrafo 153 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *CE - Banano III*, párrafo 143; *India - Patentes (Estados Unidos)*, párrafo 88; *Corea - Productos lácteos*, párrafo 139; y *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, párrafo 121)).

[92] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.9.

[93] Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 27.

[94] De hecho, "[l]a protección del debido proceso garantiza que los procedimientos se lleven a cabo con equidad e imparcialidad y que una de las partes no sea injustamente desfavorecida con respecto a otras partes en una diferencia". Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Mantenimiento de la suspensión*, párrafo 433.

[95] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.6.

[96] Informe del Órgano de Apelación, *CE y determinados Estados miembros - Grandes aeronaves civiles*, párrafo 640. *Véase también* el informe del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 233. *Véase también*, el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, nota 435.

[97] Informe del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 220 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *CE - Elementos de fijación (China)*, párrafo 562).

[98] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono*, párrafo 127 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafos 124-127).

establecimiento de un grupo especial[99], las comunicaciones y declaraciones de las partes durante las actuaciones del Grupo Especial no pueden "subsanar" ningún defecto de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial.[100]

3.8. A la luz de lo anterior, procedemos primero a abordar la afirmación de Indonesia de que las alegaciones formuladas al amparo del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación no cumplen los requisitos del párrafo 2 del artículo 6 del ESD y por lo tanto no están comprendidas en nuestro mandato. A continuación, abordaremos la afirmación de Indonesia de que el hecho de que los Estados Unidos no presentaran argumento sobre el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 en su primera comunicación escrita es pertinente en el marco del párrafo 2 del artículo 6 del ESD. Seguidamente examinaremos si la manera en que los correclamantes han formulado sus alegaciones al amparo del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación en sus solicitudes de establecimiento de un grupo especial perjudica la capacidad de Indonesia de defenderse y por ende socava sus derechos en materia de debido proceso. Por último, abordaremos la afirmación de Indonesia de que las primeras comunicaciones escritas de los correclamantes tampoco han cumplido los requisitos del párrafo 2 del artículo 6.

3.2 La cuestión de si las alegaciones al amparo del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación están comprendidas en nuestro mandato

3.9. La primera cuestión que abordaremos es si, como aduce Indonesia, las alegaciones al amparo del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación no están suficientemente identificadas en las solicitudes de establecimiento de un grupo especial presentadas por los correclamantes, por lo que incumplen las prescripciones del párrafo 2 del artículo 6 del ESD y no están comprendidas en nuestro mandato. En particular, Indonesia adujo que las alegaciones al amparo del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación no estaban "debida y suficientemente"[101] identificadas porque esas disposiciones solo se mencionaban en notas de pie de página de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial y, en la medida en que los correclamantes hacen referencia a posibles infracciones de esas disposiciones por Indonesia, lo hacen en "términos condicionales y ambiguos".[102] Indonesia también adujo que, en caso de que consideremos que "situar el fundamento jurídico de una alegación en las notas es aceptable"[103], esas alegaciones no están suficientemente identificadas porque las notas 5, 7, 8, 12 y 14 de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial "solo repiten disposiciones de los tratados" y por lo tanto no contienen "una explicación adecuada o suficiente" de la forma en que las medidas en litigio son incompatibles con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 o el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación.[104]

3.10. Los correclamantes respondieron que Indonesia no ofrece análisis alguno sobre por qué el uso de notas de pie de página en el análisis de las alegaciones es, en sí mismo, incompatible con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD, y mantuvieron que la indicación de Indonesia de que la colocación en una nota hace que el texto "no sea importante"[105] va en contra del uso general de las notas de pie de página en los tratados y acuerdo internacionales, también en la OMC.[106] Por lo que respecta a la afirmación de Indonesia de que los términos en que están redactadas esas notas son "condicionales y ambiguos"[107], los correclamantes respondieron aduciendo que Indonesia no identificó los términos concretos que consideraba condicionales y ambiguos ni explicó sus

[99] Informe del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 220.
[100] Informe del Órgano de Apelación, *CE y determinados Estados miembros - Grandes aeronaves civiles*, párrafo 787 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *CE - Banano III*, párrafo 143; y *Estados Unidos - Acero al carbono*, párrafo 127). *Véase también* el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias y antidumping (China)*, párrafo 4.9.
[101] Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafos 10 y 14.
[102] Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 10.
[103] Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 14.
[104] Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafos 14-20.
[105] Observaciones conjuntas de los correclamantes sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafos 9-10.
[106] Observaciones conjuntas de los correclamantes sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 10.
[107] Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 10.

razones.[108] Sostuvieron que plantear alegaciones complementarias o subsidiarias es "muy frecuente" en la solución de diferencias en la OMC[109] y que una parte que se proponga llevar adelante alegaciones complementarias o subsidiarias simplemente debe mencionar en su solicitud de establecimiento de un grupo especial cada una de las disposiciones pertinentes de conformidad con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD.[110] Los correclamantes también sostuvieron que, para cumplir lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD, solo es necesario presentar la alegación en cuestión, y no una argumentación detallada sobre ella.[111]

3.11. Comenzamos examinando si las alegaciones al amparo del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación no estaban suficientemente identificadas porque estaban expuestas en las notas de pie de página de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial.[112] Para apoyar esta afirmación, Indonesia se basó en el *Oxford Advanced Learner's Dictionary*. Así pues, Indonesia adujo que el sentido de "*footnote*" (nota de pie de página) es "*(1) an extra piece of information that is printed at the bottom of a page in a book or (2) (of an event or a person) that may be remembered but only as something/somebody* that is not important" 1) elemento de información adicional que figura al final de una página en un libro o 2) (dicho de un suceso o una persona) que puede ser recordado pero solo como algo o alguien *que no es importante*).[113] Según Indonesia, la identificación de los fundamentos de derecho de las alegaciones en una solicitud de establecimiento de un grupo especial es "muy importante" y no solo un "elemento de información adicional"[114] puesto que "determina el mandato y la competencia"[115] de un grupo especial. En consecuencia, Indonesia solicitó al Grupo Especial que resolviera que esas alegaciones no están comprendidas en su mandato.[116]

3.12. Los correclamantes respondieron que no hay en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD nada que indique que las alegaciones de un reclamante están limitadas por el formato en que se presentan. Los correclamantes señalaron a nuestra atención la observación del Órgano de Apelación de que "las notas forman parte del texto de una solicitud de establecimiento de un grupo especial, y pueden ser pertinentes para identificar la medida en litigio o exponer el fundamento de derecho de la reclamación".[117]

3.13. Procedemos a examinar la redacción del párrafo 2 del artículo 6 del ESD para dilucidar si hay algún requisito en cuanto a la forma en que se deben presentar las alegaciones en las solicitudes de establecimiento de un grupo especial. Como explicamos en la sección 3.1 *supra*, el párrafo 2 del artículo 6 del ESD exige a la parte reclamante que haga una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad. Coincidimos con los correclamantes y los terceros[118] en que, aparte de la prescripción de que las solicitudes de establecimiento de grupos especiales se formulen por escrito, el párrafo 2 del artículo 6 del ESD no incluye el requisito de que esa breve exposición se presente en ninguna forma particular. De hecho, como ha aclarado el Órgano de Apelación, el cumplimiento de esta

[108] Observaciones conjuntas de los correclamantes sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 13.

[109] Observaciones conjuntas de los correclamantes sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 14 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Corea - Embarcaciones comerciales*, párrafo 7.2.28).

[110] Observaciones conjuntas de los correclamantes sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 14. Informe del Grupo Especial, *Corea - Embarcaciones comerciales*, párrafo 7.2.29.

[111] Observaciones conjuntas de los correclamantes sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 19 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *China - Tubos de altas prestaciones*, párrafo 5.14*)*.

[112] Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 10.

[113] Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 11. (las cursivas figuran en el original)

[114] Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 12. (subrayado en el original)

[115] Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 12. (subrayado en el original)

[116] Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 13.

[117] Observaciones conjuntas de los correclamantes sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 11 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias y antidumping (China)*, párrafo 4.39).

[118] Observaciones conjuntas de los correclamantes sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 11; observaciones de Australia sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia el 11 de diciembre de 2015, párrafos 6-7; observaciones del Brasil sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia el 11 de diciembre de 2015, párrafo 6.

disposición en lo que respecta a la presentación de las alegaciones de derecho se logra mediante la enumeración de los artículos de los acuerdos abarcados que se alega que han sido vulnerados[119] con el grado de precisión necesario en función de las obligaciones que figuren en las disposiciones concretas, y relacionando claramente las medidas impugnadas con las disposiciones de los acuerdos abarcados cuya infracción se alega.[120] Por consiguiente, no encontramos en la redacción del párrafo 2 del artículo 6 del ESD apoyo para la interpretación que hace Indonesia según la cual el hecho de exponer los fundamentos de derecho de una reclamación en las notas de pie de página de una solicitud de establecimiento de un grupo especial indica que la cuestión se considera poco importante o accesoria. Tampoco encontramos base alguna para concluir que la inclusión de alegaciones en las notas signifique que esas alegaciones no están "debida y suficientemente descritas" como exige el párrafo 2 del artículo 6 del ESD. No encontramos razón alguna, e Indonesia tampoco aporta ninguna, para llegar a la conclusión de que el hecho de colocar una alegación en una nota, en lugar de en el cuerpo del texto de la solicitud, afecte, en sí mismo, a la claridad de la alegación.

3.14. Nuestra interpretación está en consonancia con la opinión del Órgano de Apelación de que "las notas forman parte del texto de una solicitud de establecimiento de un grupo especial, y pueden ser pertinentes para identificar la medida en litigio o exponer el fundamento de derecho de la reclamación".[121] Encontramos también apoyo para nuestro enfoque en el uso general de las notas en los acuerdos abarcados. Como mencionan los correclamantes[122] y el Brasil[123], las notas son importantes para establecer la naturaleza y el alcance de los derechos y obligaciones previstos en los acuerdos abarcados. Ello resulta evidente en la nota 1 del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, una disposición pertinente a la presente diferencia, que sirve para aclarar los tipos de medidas que están comprendidos en el alcance de dicha disposición. Cabe formular un argumento similar con respecto a las notas que figuran en otros acuerdos abarcados, como, por ejemplo, las notas 1 a 5[124] del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) y las notas 1 a 6[125] del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Acuerdo SMC).[126]

---

[119] Informes del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafos 123 y 124 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *Brasil - Coco desecado*, página 25; *CE - Banano III*, párrafos 145 y 147; e *India - Patentes (Estados Unidos)*, párrafos 89, 92 y 93); *Estados Unidos - Acero al carbono*, párrafo 130. *Véase también* el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias y antidumping (China)*, párrafo 4.8.

[120] Informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 220 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Exámenes por extinción respecto de los artículos tubulares para campos petrolíferos*, párrafo 162).

[121] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias y antidumping (China)*, párrafo 4.39.

[122] Observaciones conjuntas de los correclamantes sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 10.

[123] Observaciones del Brasil sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia el 11 de diciembre de 2015, nota 7.

[124] La nota 1 del Acuerdo MSF hace referencia al apartado b) del artículo XX e incluye también la cláusula de encabezamiento del artículo. La nota 2 describe en qué circunstancias existe una justificación científica a los efectos del párrafo 3 del artículo 3. La nota 3 describe en qué circunstancias una medida no entrañará un grado de restricción del comercio mayor del requerido a los efectos del párrafo 6 del artículo 5. La nota 4 define los términos "animales", "vegetales", "flora silvestre", "plagas" y "contaminantes". La nota 5 establece el alcance de las reglamentaciones sanitarias y fitosanitarias abarcadas por el párrafo 1 del Anexo B.

[125] La nota 1 del Acuerdo SMC describe las medidas que no se considerarán subvenciones de conformidad con las disposiciones del artículo XVI del GATT de 1994 (Nota al artículo XVI) y las disposiciones de los anexos I a III del Acuerdo SMC. La nota 2 define la expresión "criterios o condiciones objetivos" utilizada en el artículo 2. La nota 3 establece que, al considerar otros factores para evaluar si una subvención es específica, se tendrá en cuenta la información sobre la frecuencia con que se denieguen o aprueben solicitudes de subvención y los motivos en los que se funden esas decisiones. La nota 4 establece que una subvención está supeditada *de facto* cuando, aun sin haberse supeditado *de jure* a los resultados de exportación, está de hecho vinculada a las exportaciones o los ingresos de exportación reales o previstos. También establece que el mero hecho de que una subvención sea otorgada a empresas que exporten no será razón suficiente para considerarla subvención a la exportación en el sentido del artículo 3 del Acuerdo SMC. La nota 5 establece que las medidas mencionadas en el Anexo I del Acuerdo SMC como medidas que no constituyen subvenciones a la exportación no estarán prohibidas en virtud del párrafo 1 a) del artículo 3 ni de ninguna otra disposición del Acuerdo SMC. La nota 6 dispone que todos los plazos mencionados en el párrafo 4 del artículo 4 podrán prorrogarse de mutuo acuerdo.

[126] Observaciones del Brasil sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia el 11 de diciembre de 2015, nota 7.

3.15. En resumen, constatamos que no hay nada en el texto del párrafo 2 del artículo 6 del ESD que impida a un reclamante exponer alegaciones en las notas de pie de página de su solicitud de establecimiento de un grupo especial y que el hecho de que los correclamantes hayan expuesto sus alegaciones al amparo del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación en la notas 5, 7, 8, 12 y 14 de sus solicitudes de establecimiento de un grupo especial no hace que esas solicitudes sean incompatibles con las prescripciones del párrafo 2 del artículo 6 del ESD.

3.16. Pasamos ahora a examinar las afirmaciones de Indonesia concernientes a los términos empleados en las notas pertinentes. En particular, tenemos que determinar si los correclamantes han incumplido lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD porque, como aduce Indonesia, las notas 5, 7, 8, 12 y 14 contienen términos condicionales y ambiguos, y al limitarse a repetir disposiciones de tratados, no dan una explicación adecuada o suficiente de la forma en que las medidas en litigio son incompatibles con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 o el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación.[127] Entendemos que Indonesia consideró que las solicitudes de establecimiento de un grupo especial no satisfacen el requisito establecido en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD de "ha[cer] una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad".[128] Como hemos explicado en la sección 3.1 *supra*, el Órgano de Apelación ha aclarado que la breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación "tiene por objeto explicar sucintamente *cómo* o *por qué* el Miembro reclamante considera que la medida en litigio infringe la obligación derivada de las normas de la OMC de que se trata".[129] Recordamos además que, aunque en una solicitud de establecimiento de un grupo especial tienen que exponerse las alegaciones, en el párrafo 2 del artículo 6 no hay nada que exija que la parte reclamante incluya en su solicitud de establecimiento de un grupo especial argumentos para tratar de "demostrar que la medida de la parte demandada infringe efectivamente la disposición identificada del tratado".[130]

3.17. Observamos que las solicitudes de establecimiento de un grupo especial presentadas por los correclamantes, que figuran en los documentos WT/DS477/9 y WT/DS478/9, son idénticas salvo por las referencias a los nombres de cada uno de los correclamantes. Las solicitudes de establecimiento están divididas en tres secciones principales dedicadas a las impugnaciones relativas a: i) los productos hortícolas[131], ii) los animales y productos del reino animal[132], y iii) la suficiencia de la producción nacional.[133] A su vez, las secciones I y II se subdividen en tres subsecciones donde se presentan las impugnaciones sobre: i) el "Régimen indonesio de licencias de importación restrictivo del comercio"[134]; ii) las "Prohibiciones y restricciones ... aplicadas por medio del régimen de licencias de importación de Indonesia"[135]; y iii) las "Prohibiciones y restricciones a la importación relativas al uso, venta, oferta para la venta, distribución, almacenamiento o transporte … aplicadas por medio del régimen de licencias de importación de Indonesia".[136] Las solicitudes de establecimiento incluyen los anexos I y II, donde se enumeran los instrumentos jurídicos por medio de los cuales Indonesia mantiene las medidas expuestas en dichas solicitudes.

---

[127] Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafos 14-20.

[128] Véase también la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 2, donde se hace referencia al párrafo 2 del artículo 6.

[129] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.9 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *CE - Determinadas cuestiones aduaneras*, párrafo 130 (las cursivas figuran en el original; sin subrayar en el original)). En *CE - Determinadas cuestiones aduaneras*, el Órgano de Apelación afirmó también que "[e]l párrafo 2 del artículo 6 del ESD requiere que las *alegaciones* -no los *argumentos*- se expongan en una solicitud de establecimiento de una manera que sea suficiente para presentar el problema con claridad". (*Ibid*., párrafo 153 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *CE - Banano III*, párrafo 143; *India - Patentes (Estados Unidos)*, párrafo 88; *Corea - Productos lácteos*, párrafo 139; y *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, párrafo 121)).

[130] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.8 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 139 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *CE - Banano III*, párrafo 141; *India - Patentes (Estados Unidos)*, párrafo 88; y *CE - Hormonas*, párrafo 156)).

[131] Sección I.

[132] Sección II.

[133] Sección III.

[134] Secciones I a) y II a).

[135] Secciones I b) y II b).

[136] Secciones I c) y II c).

3.18. Las alegaciones formuladas por los correclamantes al amparo del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación se presentan en las notas 5 y 8, que figuran en las secciones I a) y II a) de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial, respectivamente. Las alegaciones formuladas por los correclamantes al amparo del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 se presentan en las notas 7, 12 y 14. La nota 7 figura en la sección I c), mientras que las notas 12 y 14 figuran en las secciones II b) y II c), respectivamente. Pasamos ahora a examinar la redacción de las notas pertinentes a fin de determinar si satisfacen las prescripciones del párrafo 2 del artículo 6 del ESD.

3.2.1 Notas 5 y 8

3.19. La nota 5 establece lo que sigue:

> En la medida en que el régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas está comprendido en el ámbito de aplicación de las disciplinas del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación, [los Estados Unidos][Nueva Zelandia] considera[n] que las prescripciones y procedimientos para el trámite de licencias de importación descritos *supra* y expuestos en las secciones I b) y I c) serían incompatibles con el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación, porque tienen efectos de restricción o distorsión del comercio adicionales a los resultantes del establecimiento de la restricción, no guardan relación, en cuanto a su alcance y duración, con la medida a cuya aplicación puedan estar destinados, y entrañan más cargas administrativas que las absolutamente necesarias para administrar una medida de esa naturaleza. En la medida en que el régimen de licencias de importación está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 2 del Acuerdo sobe Licencias de Importación, [los Estados Unidos][Nueva Zelandia] considera[n] que las prescripciones y procedimientos de Indonesia para el trámite de licencias de importación descritas *supra* y expuestos en las secciones I b) y I c) serían incompatibles con el párrafo 2 a) del artículo 2 del Acuerdo sobre Licencias de Importación porque se administran de manera que tiene efectos restrictivos en las importaciones.

3.20. Puesto que la afirmación de Indonesia no concierne a la alegación formulada al amparo del párrafo 2 a) del artículo 2 del Acuerdo sobre Licencias de Importación, centraremos nuestro análisis en el texto relativo a la alegación formulada al amparo del párrafo 2 del artículo 3 (es decir, desde el principio de la nota hasta "una medida de esa naturaleza").

3.21. La nota 5 comienza con la frase "[e]n la medida en que el régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas está comprendido en el ámbito de aplicación de las disciplinas del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación". En nuestra opinión, la expresión "[e]n la medida en que" indica que los correclamantes supeditan la alegación a que el régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas esté comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación. A este respecto, tomamos nota del argumento de Indonesia sobre el uso de términos condicionales[137] y estamos de acuerdo en que la alegación presentada en la nota 5 relativa al párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación se expresa en términos condicionales. Observamos no obstante que no hay nada en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD que prohíba el uso de términos condicionales en la formulación de una alegación. De hecho, como aducen los correclamantes[138], Australia[139] y el Brasil[140], plantear alegaciones complementarias o subsidiarias es una característica muy frecuente del sistema de solución de diferencias en la OMC. Por tanto, constatamos que la naturaleza condicional de las alegaciones no hace que queden fuera de nuestra competencia. Continuando nuestro análisis, observamos que esta parte de la nota no

[137] Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 10.

[138] Observaciones conjuntas de los correclamantes sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 14 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Corea - Embarcaciones comerciales*, párrafos 7.2.28-7.2.29).

[139] Observaciones de Australia sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia el 11 de diciembre de 2015, párrafo 10 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Corea - Embarcaciones comerciales*, párrafo 7.2).

[140] Observaciones del Brasil sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia el 11 de diciembre de 2015, párrafo 14.

explica "*cómo* o *por qué* el Miembro reclamante considera que la medida en litigio infringe la obligación derivada de las normas de la OMC de que se trata".[141]

3.22. La nota se refiere después a las propias medidas impugnadas ("las prescripciones y procedimientos para el trámite de licencias de importación descritos *supra* y expuestos en las secciones I b) y I c)"). No encontramos aquí tampoco el "cómo o por qué el Miembro reclamante considera que la medida en litigio infringe la obligación derivada de las normas de la OMC de que se trata". En cuanto a la última parte del texto pertinente ("porque tienen efectos de restricción o distorsión del comercio adicionales a los resultantes del establecimiento de la restricción, no guardan relación, en cuanto a su alcance y duración, con la medida a cuya aplicación puedan estar destinados, y entrañan más cargas administrativas que las absolutamente necesarias para administrar una medida de esa naturaleza"), los correclamantes dan las razones por las que impugnan las medidas en cuestión, afirmando que serían incompatibles con el párrafo 2 del artículo 3 *porque* i) "tienen efectos de restricción o distorsión del comercio adicionales a los resultantes del establecimiento de la restricción", ii) "no guardan relación, en cuanto a su alcance y duración, con la medida a cuya aplicación puedan estar destinados", y iii) "entrañan más cargas administrativas que las absolutamente necesarias para administrar una medida de esa naturaleza". Al utilizar la palabra "porque", los correclamantes señalan que lo que sigue son sus razones de "por qué [los] Miembro[s] reclamante[s] considera[n] que la medida en litigio infringe la obligación derivada de las normas de la OMC de que se trata".

3.23. Como señala el demandado, las razones invocadas por los correclamantes se ajustan en gran medida al texto del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación.[142] Indonesia cuestiona el hecho de que los correclamantes "solo repiten disposiciones de los tratados"[143] y, por tanto, sostiene que las respectivas solicitudes de establecimiento de un grupo especial no cumplen las prescripciones del párrafo 2 del artículo 6 del ESD. No estamos de acuerdo, dado que no consideramos que ajustarse en gran medida al texto de la disposición supuestamente vulnerada sea necesariamente problemático. Como hemos expuesto *supra*, el párrafo 2 del artículo 6 del ESD exige que el reclamante haga una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad. No especifica ninguna formulación o redacción específica a la que haya que ajustarse para cumplir ese criterio. Así pues, cabe la posibilidad, en función del texto de la disposición en cuestión, de satisfacer esa prescripción simplemente ajustándose en gran medida al texto de la disposición de que se trate. Opinamos que, habida cuenta del contenido concreto del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación, hacer referencia a sus distintos elementos y declarar que una medida no los cumple puede bastar para hacer una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación. Tras una lectura de la nota 5, queda claro que los correclamantes basan sus alegaciones de infracción en el hecho de que las medidas en cuestión tienen efectos de restricción o distorsión del comercio adicionales a los resultantes del establecimiento de la restricción, no guardan relación, en cuanto a su alcance y duración, con la medida a cuya aplicación puedan estar destinados, y entrañan más cargas administrativas que las absolutamente necesarias para administrar una medida de esa naturaleza. Como se ha explicado *supra*, en el párrafo 2 del artículo 6 no hay nada que exija que la parte reclamante vaya más allá e incluya en su solicitud de establecimiento de un grupo especial argumentos para tratar de "demostrar que la medida de la parte demandada infringe efectivamente la disposición identificada del tratado".[144] Antes de formular la conclusión sobre este argumento, queremos destacar nuestro

[141] Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 10.

[142] Observamos también que en la nota 5 no figura ningún argumento preciso sobre por qué las medidas en litigio son incompatibles con la disposición que se alega. Como analizamos *supra*, en el párrafo 2 del artículo 6 no hay nada que exija que la parte reclamante incluya en su solicitud de establecimiento de un grupo especial argumentos para tratar de "demostrar que la medida de la parte demandada infringe efectivamente la disposición identificada del tratado". Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.8 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 139 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *CE - Banano III*, párrafo 141; *India - Patentes (Estados Unidos)*, párrafo 88; y *CE - Hormonas*, párrafo 156)).

[144] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.8 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 139 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *CE - Banano III*, párrafo 141; *India - Patentes (Estados Unidos)*, párrafo 88; y *CE - Hormonas*, párrafo 156)).

[144] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.8 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 139 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *CE - Banano III*, párrafo 141; *India - Patentes (Estados Unidos)*, párrafo 88; y *CE - Hormonas*, párrafo 156)).

parecer de que es posible que otras disposiciones de la OMC no ofrezcan un grado de especificidad o detalle suficiente como para llevar al mismo resultado al que hemos llegado en este caso. Bien puede ser que enunciar una disposición de la OMC no baste para "explicar sucintamente *cómo* o *por qué* el Miembro reclamante considera que la medida en litigio infringe la obligación derivada de las normas de la OMC de que se trata".[145] Esta indagación debe hacerse caso por caso.

3.24. Terminamos nuestro análisis de la nota 5 evaluando el argumento de Indonesia de que los términos utilizados para exponer la alegación al amparo del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación es ambiguo. Comenzamos observando que, como aducen los correclamantes[146], Indonesia no identificó el texto concreto que consideraba ambiguo. No obstante, teniendo presente el objetivo del debido proceso que cumplen las solicitudes de establecimiento de un grupo especial al proporcionar información al demandado y a los terceros sobre la naturaleza de la demanda del reclamante[147], pasamos a examinar si la afirmación de Indonesia tiene fundamento. Para que unos términos sean ambiguos, deben dar lugar a incertidumbre o confusión sobre su sentido. En el contexto de un análisis a tenor del párrafo 2 del artículo 6 del ESD, las incertidumbres o la confusión resultantes deben tener un efecto en el cumplimiento de los requisitos establecidos en esa disposición. En el presente caso, no observamos ninguna ambigüedad en el texto de la nota 5 que impida a los correclamantes cumplir lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD. Por el contrario, y según hemos señalado en los párrafos precedentes, la nota 5 explica sucintamente *cómo* o *por qué* los correclamantes consideran que la medida en litigio infringe el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación. En nuestra opinión, los términos utilizados en la nota 5 para exponer la alegación al amparo del párrafo 2 del artículo 3 no son ambiguos.

3.25. Por tanto concluimos, con respecto a la alegación al amparo del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación expuesta en la nota 5 de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial, que los correclamantes hicieron una breve exposición de los fundamentos de derecho de su reclamación que presenta el problema con claridad, como exige el párrafo 2 del artículo 6 del ESD.

3.26. Pasamos ahora a la nota 8, que reza como sigue:

> En la medida en que el régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales y los productos del reino animal está comprendido en el ámbito de aplicación de las disciplinas del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación, [los Estados Unidos][Nueva Zelandia] considera[n] que las prescripciones y los procedimientos para el trámite de licencias de importación descritos *supra* y expuestos en las secciones II b) y II c) serían incompatibles con el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación porque tienen efectos de restricción o distorsión del comercio adicionales a los resultantes del establecimiento de la restricción, no guardan relación, en cuanto a su alcance y duración, con la medida a cuya aplicación puedan estar destinados, y entrañan más cargas administrativas que las absolutamente necesarias para administrar una medida de esa naturaleza. En la medida en que el régimen de licencias de importación de Indonesia está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 2 del Acuerdo sobre Licencias de Importación, [los Estados Unidos][Nueva Zelandia] considera[n] que las prescripciones y los procedimientos de Indonesia para el trámite de licencias de importación descritos *supra* y expuestos en las secciones II b) y II c) serían incompatibles con el párrafo 2 a) del artículo 2 del Acuerdo sobre Licencias de

[145] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.9 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *CE - Determinadas cuestiones aduaneras*, párrafo 130 (las cursivas figuran en el original; sin subrayar en el original)). En *CE - Determinadas cuestiones aduaneras*, el Órgano de Apelación afirmó también que "[e]l párrafo 2 del artículo 6 del ESD requiere que las *alegaciones* -no los *argumentos*- se expongan en una solicitud de establecimiento de una manera que sea suficiente para presentar el problema con claridad". (*Ibid*., párrafo 153 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *CE - Banano III*, párrafo 143; *India - Patentes (Estados Unidos)*, párrafo 88; *Corea - Productos lácteos*, párrafo 139; y *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, párrafo 121)).

[146] Observaciones conjuntas de los correclamantes sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 13.

[147] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.6.

> Importación porque se administran de manera que tiene efectos restrictivos en las importaciones.

3.27. Observamos que la nota 8 se asemeja mucho a la nota 5, y que la única diferencia es que la primera se ocupa del régimen de licencias de importación para los animales y los productos del reino animal mientras que la segunda se ocupa del régimen para los productos hortícolas. En consecuencia, nuestra conclusión anterior de que los correclamantes hicieron una breve exposición de los fundamentos de derecho de su reclamación que presenta el problema con claridad, como exige el párrafo 2 del artículo 6 del ESD, también se aplica a las alegaciones expuestas en la nota 8.

3.2.2 Notas 7, 12 y 14

3.28. La primera nota en que se enuncian las alegaciones al amparo del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 es la nota 7, que establece lo siguiente:

> En tanto en cuanto estas medidas son medidas que afectan a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso de productos en el mercado interior, [los Estados Unidos][Nueva Zelandia] considera[n] que serían incompatibles con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994, porque Indonesia no impone limitaciones similares a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, el almacenamiento, la distribución y el uso en el mercado interior de productos nacionales similares, por lo que las leyes, reglamentos y prescripciones de Indonesia dan a los productos importados un trato menos favorable que el concedido a los productos nacionales similares.

3.29. Observamos que, de forma similar a las notas 5 y 8, la nota 7 comienza con una condición que limita la alegación utilizando la expresión introductoria "[e]n tanto en cuanto". Nos remitimos al párrafo 3.21 *supra* donde hemos concluido que la naturaleza condicional de las alegaciones no hace que queden fuera de nuestra competencia. Como hemos constatado también respecto de las notas 5 y 8, esta primera sección de la nota no ofrece la explicación de los fundamentos de derecho de la reclamación que exige el párrafo 2 del artículo 6 del ESD. Siguiendo nuestro enfoque anterior, examinamos la última parte de la nota, después de la palabra "porque", que dice lo siguiente: "Indonesia no impone limitaciones similares a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, el almacenamiento, la distribución y el uso en el mercado interior de productos nacionales similares, por lo que las [medidas] de Indonesia dan a los productos importados un trato menos favorable que el concedido a los productos nacionales similares". Observamos que los correclamantes se han ajustado en gran medida al texto del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 para explicar cómo y por qué las medidas impugnadas son incompatibles con esta disposición.[148] No obstante, como hemos afirmado previamente, obrar así no significa necesariamente que el resultado de esa formulación sea que no se hace una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad. Sería necesario examinar la explicación en cuestión. A nuestro juicio, la utilización de la palabra "porque" en la nota 7 indica que lo que sigue son las razones de los correclamantes de por qué se considera que las medidas en litigio infringen el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994. Además, los términos empleados por los correclamantes en la nota 7 después de la palabra "porque" explican sucintamente *por qué* Nueva Zelandia y los Estados Unidos consideran que las medidas mencionadas en la sección I c) infringen esta disposición. Enuncian lo que supuestamente no hace Indonesia (imponer limitaciones similares en relación con los productos nacionales) e identifican el resultado percibido de esta supuesta omisión (dar a los productos importados un trato menos favorable que el concedido a los productos nacionales similares). Afirman que el resultado de lo anterior sería una infracción del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994. Consideramos, al leer esta explicación, que el demandado puede entender de qué se quejan los correclamantes y qué infracción se alega que se ha producido. En cuanto a sus argumentos de apoyo, no es preciso exponerlos en una solicitud de establecimiento de un grupo especial.

3.30. Al igual que en la conclusión que hemos formulado en el párrafo 3.24 *supra*, no observamos en el texto de la nota 7 ambigüedad alguna, e Indonesia tampoco ha señalado ninguna, que esté

[148] Por lo que respecta a la ausencia en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD de la prescripción de incluir argumentos en apoyo de una alegación, *véanse* los párrafos 3.5 y 3.23 *supra*.

en contradicción con las prescripciones del párrafo 2 del artículo 6 del ESD. Por el contrario, y según hemos señalado en los párrafos precedentes, la nota 7 explica sucintamente *cómo* o *por qué* los correclamantes consideran que la medida en litigio infringe el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994. En nuestra opinión, los términos utilizados en la nota 7 para exponer la alegación al amparo del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 no son ambiguos.

3.31. Por tanto concluimos, con respecto a la alegación al amparo del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 expuesta en la nota 7 de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial, que los correclamantes hicieron una breve exposición de los fundamentos de derecho de su reclamación que presenta el problema con claridad, como exige el párrafo 2 del artículo 6 del ESD.

3.32. Pasamos ahora a la nota 12, que establece lo siguiente:

> En la medida en que la prescripción de absorción es una medida que afecta a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso de los productos en el mercado interior, [los Estados Unidos][Nueva Zelandia] considera[n] que sería incompatible con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 porque da a los productos importados un trato menos favorable que el concedido a los productos nacionales similares.

3.33. Observamos que, aunque no son idénticos, el texto y la estructura de la nota 12 son similares a los de la nota 7. Así, la nota 12 comienza con una condición que limita la alegación utilizando la expresión introductoria "[e]n la medida en que". Nos remitimos al párrafo 3.21 *supra* donde hemos concluido que la naturaleza condicional de las alegaciones no hace que queden fuera de nuestra competencia. Una vez más, los correclamantes se ajustaron en gran medida al texto de la disposición en cuestión para explicar la razón por la cual la medida impugnada es incompatible con dicha disposición. Por razones similares a las expuestas *supra*, consideramos que los correclamantes explicaron sucintamente *por qué* Nueva Zelandia y los Estados Unidos consideran que la medida de que se trata infringe el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.[149] Como en el caso de las notas anteriores, no observamos en el texto de la nota 12 ambigüedad alguna, e Indonesia tampoco ha señalado ninguna, que esté en contradicción con las prescripciones del párrafo 2 del artículo 6 del ESD. Por el contrario, y según hemos señalado en los párrafos precedentes, la nota 12 explica sucintamente *cómo* o *por qué* los correclamantes consideran que la medida en litigio infringe el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994. A nuestro juicio, los términos utilizados en la nota 12 para exponer la alegación al amparo del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 no son ambiguos.

3.34. Por tanto concluimos que, con respecto a la alegación al amparo del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 expuesta en la nota 12 de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial, los correclamantes hicieron una breve exposición de los fundamentos de derecho de su reclamación que presenta el problema con claridad, como exige el párrafo 2 del artículo 6 del ESD.

3.35. Por último, examinamos la nota 14, que establece lo siguiente:

> En tanto en cuanto estas medidas son medidas que afectan a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso de productos en el mercado interior, [los Estados Unidos][Nueva Zelandia] considera[n] que serían incompatibles con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 porque Indonesia no impone limitaciones similares a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, el almacenamiento, la distribución y el uso en el mercado interior de productos nacionales similares y, por consiguiente, las leyes, reglamentos y prescripciones de Indonesia dan a los productos importados un trato menos favorable que el concedido a los productos nacionales similares.

3.36. Observamos que la redacción de la nota 14 es idéntica a la de la nota 7. La única diferencia es el párrafo de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial en que se sitúa esta nota, de modo que la nota 14 hace referencia a medidas distintas a las medidas a las que se aplica la

[149] Por lo que respecta a la ausencia en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD de la prescripción de incluir argumentos en apoyo de una alegación, *véanse* los párrafos 3.5 y 3.23 *supra*.

nota 7. Esta diferencia no afecta a nuestro razonamiento sobre el cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD y, por lo tanto, llegamos a la misma conclusión con respecto a la nota 14. Concluimos por ello que, con respecto a la alegación al amparo del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 expuesta en la nota 14 de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial, los correclamantes hicieron una breve exposición de los fundamentos de derecho de su reclamación que presenta el problema con claridad, como exige el párrafo 2 del artículo 6 del ESD.

3.37. Antes de llegar a una conclusión sobre este aspecto de la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, el Grupo Especial quiere abordar el argumento de Indonesia de que la "situación" en la presente diferencia es "exactamente la situación" que se dio en el asunto *China - Materias primas*, en el que las solicitudes de establecimiento de un grupo especial de los reclamantes se consideraron insuficientes debido, según Indonesia, a que "los reclamantes ... impugna[ron] algunas (algunos grupos de) medidas por ser incompatibles con algunas (algunos grupos) de las obligaciones contraídas en el marco de la OMC enumeradas".[150] Los correclamantes respondieron que los hechos del asunto *China - Materias primas* pueden distinguirse de los del caso que nos ocupa y que, a diferencia de aquella, en el presente procedimiento las solicitudes de establecimiento describen con detalle las medidas impugnadas, incluidos los aspectos problemáticos de su funcionamiento, identifican los instrumentos jurídicos por medio de los cuales se impuso cada medida, enuncian las disposiciones con las que son incompatibles las medidas y resumen la obligación pertinente.[151] Recordamos que en el asunto *China - Materias primas* en la solicitud de establecimiento de un grupo especial se enumeraban 37 instrumentos jurídicos seguidos por "una amplia gama de obligaciones distintas".[152] El Órgano de Apelación constató que, habida cuenta del número de combinaciones posibles que existían entre los instrumentos jurídicos enumerados y las múltiples obligaciones impugnadas, no era posible discernir los problemas que se alegaba habían sido causados. La situación en ese asunto no es comparable a la que aquí se plantea. Contrariamente a lo que sucedía en el asunto *China - Materias primas*, las solicitudes de establecimiento de un grupo especial no "plantea[n] varios problemas derivados de distintas obligaciones establecidas en virtud de diversas disposiciones".[153] En cambio, en las notas 5, 7, 8, 12 y 14 de las solicitudes de establecimiento que tenemos ante nosotros solo se alegan infracciones del párrafo 2 a) del artículo 2 (que no es pertinente para esta resolución) y el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación, así como del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994. Las medidas que supuestamente vulneran estas disposiciones se analizaron en relación con cada disposición por separado. Así pues, las dificultades para discernir el problema que había en el asunto *China - Materias primas* no se plantean en este caso.

3.38. Habida cuenta de lo que antecede, rechazamos la afirmación de Indonesia de que la forma en que los correclamantes formularon sus alegaciones al amparo del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación y el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 en sus solicitudes de establecimiento de un grupo especial no identificaba suficientemente sus alegaciones y en consecuencia no cumplía las prescripciones del párrafo 2 del artículo 6 del ESD.

3.2.3 La cuestión de si el hecho de que los Estados Unidos no presentaran argumentos sobre el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 en su primera comunicación escrita es pertinente en el marco del párrafo 2 del artículo 6 del ESD

3.39. Pasamos a examinar la afirmación de Indonesia de que la "confusión"[154] con respecto a las alegaciones al amparo del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación "se ve agravada por el hecho de que las solicitudes de establecimiento de un grupo especial presentadas por los correclamantes son idénticas, pero sus (primeras comunicaciones escritas) son diferentes en lo que respecta a estas disposiciones de los tratados". Indonesia explicó que, si bien en la primera comunicación escrita de los Estados Unidos "solo parecía presentarse" una alegación al amparo del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación, en la primera comunicación escrita de Nueva Zelandia "se trataba de

[150] Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafos 20-21.
[151] Observaciones conjuntas de los correclamantes sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 26.
[152] Informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 228 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 124).
[153] Informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 230.
[154] Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 22.

invocar" tanto el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 como el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación.[155]

3.40. Los correclamantes respondieron que este argumento carece de fundamento porque la compatibilidad de una solicitud de establecimiento de un grupo especial con las prescripciones del párrafo 2 del artículo 6 del ESD se basa en el texto de esa "petici[ón] ... formula[da] por escrito".[156] A su juicio, un reclamante no está obligado a llevar adelante todas las alegaciones mencionadas en su solicitud de establecimiento, y la decisión de no mantener una alegación "no guarda relación con la suficiencia del texto de la solicitud de establecimiento con arreglo al párrafo 2 del artículo 6 del ESD".[157]

3.41. Recordamos que, como explicó el Órgano de Apelación, "el reclamante tiene la prerrogativa de restringir sus alegaciones o desistir de ellas, en cualquier etapa del procedimiento, reduciendo con ello el alcance de su discrepancia y de la diferencia".[158] Además, "que un reclamante restrinja sus alegaciones o desista de ellas es una cuestión diferente de la evaluación de la compatibilidad de una solicitud de establecimiento de un grupo especial con las prescripciones establecidas en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD, que debe ser evaluada a la luz del texto de la solicitud de establecimiento en la forma que tenía en el momento de la presentación".[159]

3.42. Concluimos por tanto que el hecho de que los Estados Unidos no hayan mantenido en su primera comunicación escrita una alegación incluida en su solicitud de establecimiento, a saber, la relativa al párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994, no es pertinente a efectos de evaluar si esa alegación se identificó adecuadamente en la solicitud en cuestión de conformidad con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD. Constatamos también que el hecho de que Nueva Zelandia eligiera una estrategia distinta de la de su correclamante y decidiera mantener en su primera comunicación escrita las alegaciones formuladas tanto al amparo del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 como del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación no menoscaba la idoneidad de su solicitud de establecimiento de un grupo especial, puesto que simplemente prosiguió lo que había expuesto en dicha solicitud. Por consiguiente, desestimamos la solicitud de Indonesia de que constatemos que los enfoques distintos adoptados por los correclamantes en sus primeras comunicaciones escritas respectivas hicieron que las alegaciones estuvieran insuficientemente identificadas en sus solicitudes de establecimiento de un grupo especial.

3.3 La cuestión de si se han menoscabado los derechos de Indonesia en materia de debido proceso

3.43. Pasamos ahora a ocuparnos de la afirmación de Indonesia de que ha sufrido un perjuicio porque las "alegaciones aparentemente formuladas"[160] al amparo del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación no estaban suficientemente identificadas en las solicitudes de establecimiento de un grupo especial. Indonesia sostuvo que el hecho de que esas alegaciones solo se mencionaran en notas de pie de página y de que las notas solo repitieran las disposiciones jurídicas sin explicar por qué las medidas en litigio vulneran esas dos disposiciones son "actos de incompatibilidad con las normas de la OMC"[161] que menoscaban claramente la capacidad de Indonesia de defenderse en la presente diferencia.[162]

---

[155] Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 22.

[156] Observaciones conjuntas de los correclamantes sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 15 (donde se hace referencia al párrafo 2 del artículo 6 del ESD).

[157] Observaciones conjuntas de los correclamantes sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 15.

[158] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.19 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Japón - Manzanas*, párrafo 136).

[159] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.19 (donde se cita la diferencia *Estados Unidos - Medidas compensatorias y antidumping (China)*: "[e]l desistimiento posterior de alegaciones no añade ni quita nada a una evaluación independiente de la cuestión de si las restantes alegaciones se identifican de una manera que sea suficiente para presentar el problema con claridad, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD" (informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias y antidumping (China)*, párrafo 4.49).

[160] Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafos 13, 14, 24, 27 y 28.

[161] Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 27.

[162] Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 27.

3.44. Los correclamantes respondieron que la evaluación de la suficiencia de una solicitud de establecimiento de un grupo especial "se basa en el propio texto de la solicitud de establecimiento de un grupo especial" y por lo tanto, "no sería necesario también demostrar que la parte demandada se vio perjudicada por la incompatibilidad".[163] También observaron que si una solicitud de establecimiento de un grupo especial cumple las prescripciones del párrafo 2 del artículo 6 del ESD, "la parte demandada no puede, objetivamente, verse perjudicada por esa solicitud".[164] Los correclamantes sostuvieron además que, en cualquier caso, Indonesia no se ha visto perjudicada, porque los correclamantes dieron a Indonesia conocimiento de las alegaciones formuladas al amparo del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación y el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 tanto en las solicitudes de establecimiento de un grupo especial, que están en conformidad con el párrafo 2 del artículo 6, como en sus solicitudes de celebración de consultas.[165] En opinión de los correclamantes, Indonesia por tanto "tenía conocimiento desde el comienzo de la presente diferencia"[166] de esas alegaciones. Los correclamantes también adujeron que Indonesia no aportó detalles en apoyo de su alegación de perjuicio y en consecuencia su "alegación de perjuicio infundada" es análoga a la examinada en C*orea - Productos lácteos*, en el que el Órgano de Apelación rechazó la alegación de Corea de que había sufrido un perjuicio basándose en que había "afirm[ado] que había sufrido perjuicio, pero ni en su comunicación del apelante ni en la audiencia proporcionó detalles que apoyaran esa afirmación".[167]

3.45. Recordamos que la solicitud de establecimiento de un grupo especial cumple el objetivo del debido proceso al proporcionar información al demandado y a los terceros sobre la naturaleza de los argumentos del reclamante.[168] Por lo tanto, en una solicitud de establecimiento que esté en conformidad con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD se identificarán las medidas concretas en litigio y se hará una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad, con el resultado de que el demandado conocerá la naturaleza de los argumentos del reclamante. La afirmación de Indonesia de que ha sufrido un perjuicio está vinculada indisolublemente y supeditada a su alegación de que los correclamantes no identificaron suficientemente las alegaciones en las solicitudes de establecimiento de un grupo especial, en contra de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD.

3.46. Tras haber rechazado *supra* la afirmación de Indonesia de que la forma en que los correclamantes formularon sus alegaciones al amparo del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación y el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 en sus solicitudes de establecimiento de un grupo especial no identificaba suficientemente sus alegaciones y en consecuencia no cumplía las prescripciones del párrafo 2 del artículo 6 del ESD, rechazamos también la afirmación de Indonesia de que sufrió un perjuicio como consecuencia de la formulación de esas alegaciones. A nuestro juicio, Indonesia habría tenido conocimiento de que los correclamantes llevaban adelante alegaciones al amparo del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación y el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y por consiguiente los derechos de Indonesia en materia de debido proceso no se vieron afectados a causa del contenido de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial.

3.4 La cuestión de si las primeras comunicaciones escritas de los correclamantes han incumplido las prescripciones del párrafo 2 del artículo 6

3.47. Al principio de su solicitud, Indonesia pide al Grupo Especial que constate, por medio de una resolución preliminar, que las primeras comunicaciones escritas de los Estados Unidos y Nueva

[163] Observaciones conjuntas de los correclamantes sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 29 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 233).

[164] Observaciones conjuntas de los correclamantes sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 29 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 233).

[165] Observaciones conjuntas de los correclamantes sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafos 29-30.

[166] Observaciones conjuntas de los correclamantes sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 30.

[167] Observaciones conjuntas de los correclamantes sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 31 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 131).

[168] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.6.

Zelandia son incompatibles con las prescripciones del ESD.[169] En su sección final, Indonesia declara que solicita al Grupo Especial que dicte la siguiente resolución:

> a) las alegaciones aparentemente formuladas por los reclamantes al amparo del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 3 del [Acuerdo sobre Licencias de Importación] en sus [primeras comunicaciones escritas] no están comprendidas en el mandato del Grupo Especial; y
>
> b) el hecho de que en sus solicitudes de establecimiento de un grupo especial, así como en sus [primeras comunicaciones escritas], los reclamantes no hayan cumplido las prescripciones del párrafo 2 del artículo 6 del ESD ha perjudicado claramente, y sigue perjudicando, la preparación de la defensa [de] Indonesia, vulnerando su derecho a las debidas garantías procesales en el presente procedimiento.

3.48. Entendemos que la alegación expuesta en el párrafo b) significa que Indonesia nos pide que evaluemos la compatibilidad con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD no solo de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial presentadas por los correclamantes, sino *también* de sus primeras comunicaciones escritas. La solicitud de Indonesia es inapropiada. El párrafo 2 del artículo 6[170] rige las prescripciones que las solicitudes de establecimiento de un grupo especial deben satisfacer, pero nada dice acerca de las prescripciones relativas a las primeras comunicaciones escritas. Por tanto, el Grupo Especial se abstiene de realizar tal evaluación.

4 CONCLUSIÓN

4.1. Con respecto a la afirmación de Indonesia de que las alegaciones formuladas al amparo del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación no están suficientemente identificadas en las solicitudes de establecimiento de un grupo especial presentadas por los correclamantes, y por eso no cumplen las prescripciones del párrafo 2 del artículo 6 del ESD, constatamos lo siguiente:

> a. no hay nada en el texto del párrafo 2 del artículo 6 del ESD que impida a un reclamante exponer alegaciones en las notas de pie de página de su solicitud de establecimiento de un grupo especial. Las notas forman parte del texto de una solicitud de establecimiento de un grupo especial y pueden ser pertinentes para la exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación. El hecho de que los correclamantes hayan formulado alegaciones al amparo del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación y el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 en las notas 5, 7, 8, 12 y 14 de sus solicitudes de establecimiento de un grupo especial no hace a esas solicitudes incompatibles con las prescripciones del párrafo 2 del artículo 6 del ESD;
>
> b. Indonesia no ha demostrado que los correclamantes no hayan identificado suficientemente sus alegaciones al amparo del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación y el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 porque los términos empleados en las notas 5, 7, 8, 12 y 14 de sus solicitudes de establecimiento de un grupo especial sean "condicionales y ambiguos";
>
> c. Indonesia no ha demostrado que los correclamantes no hayan identificado suficientemente sus alegaciones al amparo del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación y el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994, al hacer referencia al texto de estas disposiciones cuando formularon las alegaciones pertinentes en las notas 5, 7, 8, 12 y 14 de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial y al no dar una explicación adecuada o suficiente de la forma en que las medidas en litigio son incompatibles con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 o el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación.

[169] Solicitud de resolución preliminar presentada por Indonesia, párrafo 1.
[170] Véase el párrafo 3.1 *supra*.

4.2. Por consiguiente, rechazamos la afirmación de Indonesia de que la manera en que los correclamantes formularon sus alegaciones al amparo del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación y el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 en sus solicitudes de establecimiento de un grupo especial no identificaba suficientemente sus alegaciones y por eso no cumplía las prescripciones del párrafo 2 del artículo 6 del ESD.

4.3. Constatamos además que el hecho de que un correclamante, en este caso los Estados Unidos, no haya presentado argumentos sobre una alegación incluida en su solicitud de establecimiento de un grupo especial, en este caso la relativa al párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994, en su primera comunicación escrita no es pertinente a efectos de evaluar si esa alegación se ha identificado adecuadamente en una solicitud de establecimiento de un grupo especial de conformidad con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD.

4.4. A la luz de la constatación que hemos hecho en el párrafo 4.2 *supra*, rechazamos la afirmación de Indonesia de que sufrió un perjuicio como consecuencia de la formulación de esas alegaciones. A nuestro juicio, Indonesia habría tenido conocimiento de que los correclamantes presentaban alegaciones al amparo del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación y el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y por consiguiente los derechos de Indonesia en materia de debido proceso no se vieron afectados a causa del contenido de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial.

4.5. En lo referente a la solicitud de Indonesia de que evaluemos la compatibilidad con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD de las primeras comunicaciones escritas de los correclamantes, el Grupo Especial se abstiene de realizar tal evaluación porque el párrafo 2 del artículo 6 rige las prescripciones que las solicitudes de establecimiento de un grupo especial deben satisfacer, pero nada dice acerca de las prescripciones relativas a las primeras comunicaciones escritas.

4.6. Por último, observamos que la presente resolución preliminar pasará a formar parte integrante de nuestro informe definitivo, con sujeción a cualquier cambio que fuera necesario en función de las observaciones recibidas de las partes durante el reexamen intermedio.

_____

ANEXO B

PROCEDIMIENTOS DE TRABAJO DEL GRUPO ESPECIAL

Índice		Página
Anexo B-1	Procedimiento de trabajo del Grupo Especial	B-2

ANEXO B-1

PROCEDIMIENTO DE TRABAJO DEL GRUPO ESPECIAL

Adoptado el 28 de octubre de 2015

1.1. En sus actuaciones el Grupo Especial seguirá las disposiciones pertinentes del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD). Se aplicará además el procedimiento de trabajo que se expone a continuación.

Aspectos generales

1.2. Las deliberaciones del Grupo Especial, y los documentos que se hayan sometido a su consideración, tendrán carácter confidencial. Ninguna de las disposiciones del ESD ni del presente Procedimiento de trabajo impedirá a las partes en la diferencia (en adelante, "partes") hacer públicas sus posiciones. Los Miembros considerarán confidencial la información facilitada al Grupo Especial por otro Miembro a la que este haya atribuido tal carácter. Cuando una parte presente una versión confidencial de sus comunicaciones escritas al Grupo Especial, también facilitará, a petición de cualquier Miembro, un resumen no confidencial de la información contenida en esas comunicaciones que pueda hacerse público.

1.3. Cuando una parte indique, a más tardar en la primera reunión sustantiva, que facilitará información que requiera protección adicional a la prevista en el presente Procedimiento de trabajo, el Grupo Especial decidirá, tras consultar con las partes, si procede adoptar procedimientos adicionales adecuados. Se admitirán excepciones a este procedimiento si existe justificación suficiente.

1.4. El Grupo Especial se reunirá a puerta cerrada. Las partes y los Miembros que hayan notificado al Órgano de Solución de Diferencias su interés en la diferencia de conformidad con el artículo 10 del ESD (en adelante, "terceros") solo estarán presentes en las reuniones cuando el Grupo Especial los invite a comparecer.

1.5. Cada parte y cada tercero tienen derecho a determinar la composición de su propia delegación en las reuniones con el Grupo Especial. Cada parte y cada tercero serán responsables de todos los miembros de su propia delegación y se asegurarán de que cada miembro de dicha delegación actúe de conformidad con el ESD y con el presente Procedimiento de trabajo, en particular en lo que respecta a la confidencialidad de las actuaciones.

Comunicaciones

1.6. Antes de la primera reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes, cada parte presentará una comunicación escrita en la que exponga los hechos del caso y sus argumentos, de conformidad con el calendario adoptado por el Grupo Especial. Además, cada parte presentará al Grupo Especial, antes de la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, una réplica escrita, con arreglo al calendario adoptado por el Grupo Especial.

1.7. Una parte presentará cualquier solicitud de resolución preliminar en la primera oportunidad que tenga para hacerlo y, en cualquier caso, a más tardar en su primera comunicación escrita al Grupo Especial. Si los reclamantes solicitan tal resolución, Indonesia responderá a la solicitud en su primera comunicación escrita. Si la solicita Indonesia, los reclamantes presentarán su respuesta a la solicitud antes de la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, en un momento que determinará el Grupo Especial a la luz de la solicitud. Se admitirán excepciones a este procedimiento si existe justificación suficiente.

1.8. Cada una de las partes presentará al Grupo Especial todas las pruebas fácticas en el curso de la primera reunión sustantiva a más tardar, salvo en lo que respecta a las pruebas necesarias a efectos de las réplicas, las respuestas a preguntas o las observaciones sobre las respuestas dadas por la otra parte. Se admitirán excepciones a este procedimiento previa justificación suficiente.

Cuando se admita tal excepción, el Grupo Especial concederá a las otras partes un plazo para que formule observaciones, cuando proceda, sobre cualquier nueva prueba fáctica presentada después de la primera reunión sustantiva.

1.9. Cuando el idioma original de las pruebas documentales no sea un idioma de trabajo de la OMC, la parte o el tercero que aporte la prueba presentará al mismo tiempo una traducción al idioma de trabajo de la OMC en que se redacte la comunicación. El Grupo Especial podrá conceder prórrogas prudenciales para la traducción de tales pruebas documentales si existe justificación suficiente. Cualquier objeción en cuanto a la exactitud de una traducción deberá plantearse sin demora por escrito, no más tarde de la presentación o reunión (lo que ocurra antes) siguiente a la presentación de la comunicación que contenga la traducción de que se trate. En circunstancias excepcionales, el Grupo Especial podrá conceder una prórroga de este plazo si existe justificación suficiente. Las objeciones irán acompañadas de una explicación detallada de los motivos de la objeción y de una traducción alternativa.

1.10. A fin de facilitar la labor del Grupo Especial, se invita a las partes y a los terceros a que redacten sus comunicaciones, en la medida en que resulte práctico hacerlo, de conformidad con la Guía Editorial de la OMC para las comunicaciones presentadas a grupos especiales, que se adjunta como anexo 1.

1.11. Para facilitar el mantenimiento del expediente de la diferencia y dar la máxima claridad posible a las comunicaciones, las partes y los terceros numerarán consecutivamente sus pruebas documentales durante todo el curso de la diferencia. Por ejemplo, las pruebas documentales presentadas por las partes podrían numerarse NZL-1, NZL-2, etc., USA-1, USA-2, etc. o IDN-1, IDN-2, respectivamente. Si la última prueba documental presentada en relación con la primera comunicación fue numerada, por ejemplo, NZL-5, la primera prueba documental de su siguiente comunicación se numeraría NZL-6. Las pruebas documentales conjuntas que presenten los reclamantes se numerarán JE-1, JE-2, etc.

Preguntas

1.12. El Grupo Especial podrá en cualquier momento del procedimiento formular preguntas a las partes y los terceros, oralmente o por escrito, incluso antes de cada reunión sustantiva.

Reuniones sustantivas

1.13. Cada parte facilitará al Grupo Especial la lista de los miembros de su delegación antes de cada reunión con el Grupo Especial y a más tardar a las 17 h del día hábil anterior.

1.14. La primera reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes se desarrollará como sigue:

a. El Grupo Especial invitará a Nueva Zelandia seguida de los Estados Unidos a formular sus declaraciones iniciales en primer lugar. A continuación, el Grupo Especial invitará a Indonesia a exponer su opinión al respecto. Antes de hacer uso de la palabra, cada parte facilitará al Grupo Especial y a los demás participantes en la reunión una versión escrita provisional de su declaración. En caso de que se requiera interpretación, cada parte facilitará copias adicionales para los intérpretes a través del secretario del Grupo Especial. Cada parte pondrá a disposición del Grupo Especial y de las otras partes la versión definitiva de su declaración inicial y, en su caso, de su declaración final, de preferencia al final de la reunión y, en cualquier caso, no más tarde de las 17 h del primer día hábil posterior a la reunión.

b. Una vez concluidas las declaraciones, el Grupo Especial dará a cada parte la oportunidad de formular preguntas o hacer observaciones a la otra parte a través del Grupo Especial. Cada parte tendrá a continuación la oportunidad de responder a esas preguntas oralmente. Cada parte enviará por escrito, en un plazo que determinará el Grupo Especial, cualquier pregunta a las otras partes respecto de la que desee recibir una respuesta escrita. Se invitará a cada parte a responder por escrito a las preguntas escritas de la otra parte en el plazo que determine el Grupo Especial.

c. Seguidamente, el Grupo Especial podrá formular preguntas a las partes. Cada parte tendrá a continuación la oportunidad de responder a esas preguntas oralmente. El Grupo Especial enviará por escrito, en el plazo que determine, cualquier pregunta a las partes respecto de la que desee recibir una respuesta escrita. Se invitará a cada parte a responder por escrito a esas preguntas en el plazo que determine el Grupo Especial.

d. Una vez finalizadas las preguntas, el Grupo Especial concederá a cada parte la oportunidad de formular una breve declaración final, que los reclamantes formularán en primer lugar.

1.15. La segunda reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes se desarrollará como sigue:

a. El Grupo Especial preguntará a Indonesia si desea hacer uso del derecho a presentar sus argumentos en primer lugar. En caso afirmativo, el Grupo Especial la invitará a formular su declaración inicial, seguida de los reclamantes. Si Indonesia decide no hacer uso de ese derecho, el Grupo Especial invitará a Nueva Zelandia seguida de los Estados Unidos a formular sus declaraciones iniciales en primer lugar. Antes de tomar la palabra, cada parte facilitará al Grupo Especial y a los demás participantes en la reunión una versión escrita provisional de su declaración. En caso de que se requiera interpretación, cada parte facilitará copias adicionales para los intérpretes a través del secretario del Grupo Especial. Cada parte pondrá a disposición del Grupo Especial y de las otras partes la versión definitiva de su declaración inicial, y, en su caso, de su declaración final, de preferencia al final de la reunión y, en cualquier caso, no más tarde de las 17 h del primer día hábil posterior a la reunión.

b. Una vez concluidas las declaraciones, el Grupo Especial dará a cada parte la oportunidad de formular preguntas o hacer observaciones a la otra parte a través del Grupo Especial. Cada parte tendrá a continuación la oportunidad de responder a esas preguntas oralmente. Cada parte enviará por escrito, en un plazo que determinará el Grupo Especial, cualquier pregunta a las otras partes respecto de la que desee recibir una respuesta escrita. Se invitará a cada parte a responder por escrito a las preguntas escritas de las otras partes en el plazo que determine el Grupo Especial.

c. Seguidamente, el Grupo Especial podrá formular preguntas a las partes. Cada parte tendrá a continuación la oportunidad de responder a esas preguntas oralmente. El Grupo Especial enviará por escrito, en el plazo que determine, cualquier pregunta a las partes respecto de la que desee recibir una respuesta escrita. Se invitará a cada parte a responder por escrito a esas preguntas en el plazo que determine el Grupo Especial.

d. Una vez finalizadas las preguntas, el Grupo Especial concederá a cada parte la oportunidad de presentar una breve declaración final, que formulará en primer lugar la parte que haya formulado en primer lugar la declaración inicial.

Terceros

1.16. El Grupo Especial invitará a cada tercero a transmitir al Grupo Especial una comunicación escrita antes de la primera reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes, de conformidad con el calendario adoptado por el Grupo Especial.

1.17. Se invitará además a cada tercero a exponer oralmente sus opiniones durante una sesión de esta primera reunión sustantiva reservada para tal fin. Cada tercero facilitará al Grupo Especial la lista de los miembros de su delegación antes de esa sesión y, a más tardar, a las 17 h del día hábil anterior.

1.18. La sesión destinada a los terceros se desarrollará como sigue:

a. Todos los terceros podrán estar presentes durante la totalidad de esta sesión.

b. El Grupo Especial escuchará en primer lugar los argumentos de los terceros en orden alfabético. Los terceros presentes en la sesión destinada a los terceros y que tengan la intención de exponer sus opiniones oralmente en esa sesión facilitarán al Grupo Especial,

a las partes y a los demás terceros versiones escritas provisionales de sus declaraciones antes de hacer uso de la palabra. Los terceros pondrán a disposición del Grupo Especial, de las partes y de los demás terceros la versión definitiva de sus declaraciones, de preferencia al final de la sesión y, en cualquier caso, no más tarde de las 17 h del primer día hábil posterior a la sesión.

c. Después de que los terceros hayan formulado sus declaraciones, podrá darse a las partes la oportunidad de formular, a través del Grupo Especial, preguntas a los terceros para aclarar cualquier cuestión planteada en las comunicaciones o declaraciones de los terceros. Cada parte enviará por escrito, en el plazo que determine el Grupo Especial, cualquier pregunta a un tercero respecto de la que desee recibir una respuesta escrita.

d. Seguidamente, el Grupo Especial podrá formular preguntas a los terceros. Cada tercero tendrá a continuación la oportunidad de responder oralmente a esas preguntas. El Grupo Especial enviará por escrito, en el plazo que determine, cualquier pregunta a los terceros respecto de la que desee recibir una respuesta escrita. Se invitará a cada tercero a responder por escrito a esas preguntas en el plazo que determine el Grupo Especial.

Parte expositiva

1.19. La exposición de los argumentos de las partes y los terceros en la parte expositiva del informe del Grupo Especial estará constituida por resúmenes facilitados por las partes y los terceros, que se adjuntarán como adiciones al informe. Esos resúmenes no se utilizarán de ningún modo en sustitución de las comunicaciones de las partes y los terceros en el examen del asunto por el Grupo Especial.

1.20. Cada parte presentará resúmenes de los hechos y argumentos que haya presentado al Grupo Especial en sus comunicaciones escritas y declaraciones orales, de conformidad con el calendario adoptado por el Grupo Especial. Estos resúmenes podrán incluir también un resumen de las respuestas a las preguntas. Cada uno de esos resúmenes no excederá de 15 páginas. El Grupo Especial no resumirá las respuestas de las partes a las preguntas en la parte expositiva de su informe, ni en el anexo de este.

1.21. Cada tercero presentará un resumen de los argumentos formulados en su comunicación escrita y en su declaración de conformidad con el calendario adoptado por el Grupo Especial. Este resumen podrá incluir también, si procede, un resumen de las respuestas a las preguntas. El resumen que facilite cada tercero no excederá de seis páginas.

Reexamen intermedio

1.22. Una vez emitido el informe provisional, cada parte podrá presentar una petición escrita de que se reexaminen aspectos concretos del informe provisional y solicitar una nueva reunión con el Grupo Especial, de conformidad con el calendario adoptado por este. Se hará uso del derecho a solicitar dicha reunión a más tardar en el momento en que se presente la petición escrita de reexamen.

1.23. En caso de que no se solicite una nueva reunión con el Grupo Especial, cada parte podrá presentar observaciones escritas sobre la petición escrita de reexamen de la otra parte, de conformidad con el calendario adoptado por el Grupo Especial. Tales observaciones se limitarán a la petición escrita de reexamen presentada por las otras partes.

1.24. El informe provisional, y el informe definitivo antes de su distribución oficial, tendrán carácter estrictamente confidencial y no se divulgarán.

Notificación de documentos

1.25. Se aplicarán los siguientes procedimientos respecto de la notificación de documentos:

a. Cada parte y cada tercero presentarán todos los documentos al Grupo Especial entregándolos al Registro de Solución de Diferencias (despacho Nº 2047).

b. Cada parte y cada tercero facilitarán tres ejemplares impresos de todos los documentos que presenten al Grupo Especial. Las pruebas documentales podrán presentarse en cuatro ejemplares de preferencia en llave USB (aunque también es posible en CD-ROM o DVD) y tres ejemplares impresos. El encargado del Registro de Solución de Diferencias pondrá un sello en los documentos con la fecha y hora de su presentación. La versión impresa constituirá la versión oficial a los efectos del expediente de la diferencia.

c. Cada parte y cada tercero facilitarán también una copia electrónica de todos los documentos que presenten al Grupo Especial al mismo tiempo que las versiones impresas, de preferencia en formato Microsoft Word, ya sea en llave USB, en CD-ROM, en DVD o como fichero adjunto a un mensaje de correo electrónico. Si la copia electrónica se facilita por correo electrónico, deberá enviarse a *DSRegistry@wto.org*, con copia a *****.****@wto.org*, *****.****@wto.org*, *****.****@wto.org* y *****.****@wto.org*. Si se facilita una llave USB, un CD-ROM o un DVD, se entregará al Registro de Solución de Diferencias.

d. Cada parte facilitará directamente a la otra parte los documentos que presente al Grupo Especial. Además, cada parte entregará a todos los terceros sus comunicaciones escritas antes de la primera reunión sustantiva con el Grupo Especial. Cada tercero proporcionará directamente a las partes y a todos los demás terceros los documentos que presente al Grupo Especial. Cada parte y cada tercero, en el momento de la presentación de cada documento al Grupo Especial, confirmarán por escrito que se han proporcionado copias conforme a lo requerido.

e. Cada parte y cada tercero presentarán sus documentos al Registro de Solución de Diferencias y proporcionarán copias a las otras partes (y a los terceros cuando proceda) a más tardar a las 17 h (hora de Ginebra) de las fechas límite fijadas por el Grupo Especial. Una parte o un tercero podrá presentar sus documentos a otra parte u otro tercero solo en formato electrónico, siempre que tenga la aprobación escrita de la parte o el tercero destinatario y que lo notifique al secretario del Grupo Especial.

f. El Grupo Especial facilitará a las partes una versión electrónica de la parte expositiva, del informe provisional y del informe definitivo, así como de otros documentos, según proceda. Cuando el Grupo Especial proporcione a las partes o a los terceros una versión en papel y otra electrónica de un documento, la primera constituirá la versión oficial a efectos del expediente de la diferencia.

1.26. El Grupo Especial se reserva el derecho de modificar el presente procedimiento cuando sea necesario, tras consultar con las partes.

_____

ANEXO C

ARGUMENTOS DE LAS PARTES

NUEVA ZELANDIA

Índice		Página
Anexo C-1	Primera parte del resumen de los argumentos de Nueva Zelandia	C-2
Anexo C-2	Segunda parte del resumen de los argumentos de Nueva Zelandia	C-16

ESTADOS UNIDOS

Índice		Página
Anexo C-3	Primera parte del resumen de los argumentos de los Estados Unidos	C-31
Anexo C-4	Segunda parte del resumen de los argumentos de los Estados Unidos	C-46

INDONESIA

Índice		Página
Anexo C-5	Primera parte del resumen de los argumentos de Indonesia	C-60
Anexo C-6	Segunda parte del resumen de los argumentos de Indonesia	C-68

ANEXO C-1

PRIMERA PARTE DEL RESUMEN DE LOS ARGUMENTOS DE NUEVA ZELANDIA

INTRODUCCIÓN

1. La presente diferencia deriva de las prohibiciones y restricciones impuestas por Indonesia a la importación de animales, productos del reino animal y productos hortícolas. Las medidas de Indonesia se imponen mediante complejos regímenes de licencias de importación que sustentan una estrategia gubernamental a la que se ha dado publicidad, destinada a reducir las importaciones para fomentar la producción agrícola nacional con la esperanza de lograr la autosuficiencia alimentaria.

I. ANTECEDENTES FÁCTICOS

2. Indonesia ha adoptado un marco general de disposiciones legislativas que constituyen por sí mismas restricciones a la importación y establecen el fundamento legislativo de sus regímenes de licencias de importación para los animales, los productos del reino animal y los productos hortícolas.

3. Ambos regímenes comparten características similares, como una legislación marco global que limita las importaciones de productos agropecuarios a situaciones en que la producción interna de alimentos se considera insuficiente para satisfacer la demanda interna, y leyes y reglamentos que prohíben y restringen las importaciones por medio de una serie de prescripciones separadas y en su conjunto.

A. LEGISLACIÓN MARCO

4. En el núcleo del régimen indonesio de importación hay una legislación que prohíbe expresamente la importación de animales, productos del reino animal, productos hortícolas y alimentos en circunstancias en las que la producción interna se considera suficiente para satisfacer la demanda interna. Así se refleja, por ejemplo, en el artículo 36B(1) de la *Modificación de la Ley de Animales*, en donde se establece que "la importación de ganado y productos del reino animal del extranjero en el territorio de la República de Indonesia se podrá realizar si la producción y el suministro internos de ganado y productos del reino animal no cubren el consumo público", y el artículo 36(1) de la *Ley de Alimentos*, donde se establece que la importación de alimentos solo se puede permitir "si la producción interna de alimentos es insuficiente o si los alimentos no se pueden producir en el país".

B. REGÍMENES DE LICENCIAS DE IMPORTACIÓN

5. Las disposiciones legislativas marco que limitan las importaciones de productos agropecuarios sobre la base de la suficiencia de la producción nacional constituyen el marco de dos regímenes de licencias de importación separados pero similares para los animales y los productos del reino animal (por un lado) y los productos hortícolas (por otro).

A) Animales y productos del reino animal

6. Para importar animales y productos del reino animal en Indonesia, los reglamentos exigen que los importadores obtengan una recomendación del Ministerio de Agricultura (MOA) y una aprobación de importación del Ministerio de Comercio (MOT). Además, los importadores de animales de la especie bovina y productos de animales de la especie bovina están obligados a obtener del Ministerio de Comercio una designación como importador registrado.

B) Productos hortícolas

7. Análogamente, para importar en Indonesia determinados productos hortícolas enumerados en una lista, los importadores de productos hortícolas deben también obtener una designación

como importador registrado, una recomendación relativa a la importación de productos hortícolas ("RIPH") del Ministerio de Agricultura y una aprobación de importación otorgada por el Ministerio de Comercio.

8. Indonesia se vale del proceso de expedición de esos documentos y de los requisitos que deben satisfacer los importadores para obtenerlos para restringir las importaciones de animales y productos del reino animal y de productos hortícolas. A continuación se detallan las prohibiciones y restricciones específicas que se aplican por medio de esos regímenes de licencias de importación.

C. PROHIBICIONES Y RESTRICCIONES IMPUESTAS POR MEDIO DEL RÉGIMEN DE LICENCIAS DE IMPORTACIÓN DE INDONESIA PARA LOS ANIMALES Y LOS PRODUCTOS DEL REINO ANIMAL

9. Las designaciones de importador, las recomendaciones del MOA y las aprobaciones de importación constituyen el mecanismo por medio del cual Indonesia impone diversas prohibiciones y restricciones a la importación de animales y productos del reino animal.

a. Prohibición de importar determinados animales y productos del reino animal: Indonesia prohíbe la importación de determinados animales y productos del reino animal que no figuran en los apéndices del *Reglamento Nº 46/2013 del MOT* o el *Reglamento Nº 139/2014 del MOA*. En particular, está prohibida la importación de los productos de carne y despojos de bovino que no figuran en el apéndice I del *Reglamento Nº 139/2014 del MOA* y el apéndice I del *Reglamento Nº 46/2013 del MOT*. Esto incluye todos los despojos de bovino (excepto algunos cortes de lengua y rabo), determinadas formas de carne destinada a la transformación y, salvo en determinadas circunstancias excepcionales, todos los cortes secundarios y las canales de bovino;

b. Plazos de solicitud y períodos de validez limitados: Las recomendaciones del MOA y las *aprobaciones* de importación son válidas durante períodos de tiempo limitados, y solo se pueden solicitar durante plazos de solicitud limitados;

c. Condiciones de licencia fijas: Las recomendaciones del MOA y las aprobaciones de importación especifican conjuntamente el tipo, la cantidad, el país de origen y el puerto de entrada para los productos que un importador puede importar durante el período de validez. De ese modo se impide a los importadores importar, durante un trimestre, productos de un tipo *diferente*, en cantidad mayor, desde un país distinto o a través de un puerto diferente de los especificados en las recomendaciones del MOA y las aprobaciones de importación;

d. Prescripción de realización del 80%: Se exige a los importadores que importen anualmente el 80% de la cantidad de cada tipo de producto especificada en sus *aprobaciones* de importación, so pena de fuertes sanciones;

e. Restricciones al uso, venta y distribución de carne y despojos de bovino importados: Solo se permite la importación de carne, canales y despojos de bovino para su uso en hoteles, restaurantes, servicios de comidas preparadas y en la industria, y para una gama muy limitada de otras "necesidades especiales". Por consiguiente, se prohíbe importar tales productos para ciertos usos y para su venta o distribución a través de *determinados* canales (incluida la venta directa a los consumidores en mercados modernos y tradicionales, que son los principales canales de consumo al por menor de los productos de bovino en Indonesia);

f. Prescripción de compra de productos nacionales: La importación de carne de bovino solo está permitida a condición de que las entidades importadoras hayan comprado ("absorbido") cantidades definidas de bovinos criados y sacrificados en Indonesia; y

g. Precio de referencia de la carne de bovino: Se prohíbe la importación de animales de la especie bovina y productos de bovino cuando el precio de los cortes secundarios de la carne de bovino en el mercado interno cae por debajo de un determinado precio de referencia.

10. Esos componentes del régimen de licencias de importación de Indonesia, tanto si se consideran medidas individuales distintas como si se consideran elementos de una única medida global, son incompatibles con las obligaciones de Indonesia en el marco de la OMC.

D. PROHIBICIONES Y RESTRICCIONES IMPUESTAS POR MEDIO DEL RÉGIMEN DE LICENCIAS DE IMPORTACIÓN DE INDONESIA PARA LOS PRODUCTOS HORTÍCOLAS

11. Las designaciones de importador, las RIPH y las aprobaciones de importación constituyen el mecanismo por medio del cual Indonesia impone una serie de prohibiciones y restricciones a la importación de productos hortícolas.

a. Plazos de solicitud y períodos de validez limitados: La RIPH y las aprobaciones de importación solo se pueden solicitar durante plazos de solicitud limitados y son válidas durante períodos de tiempo limitados;

b. Condiciones de licencia fijas: La RIPH y las aprobaciones de importación especifican conjuntamente el tipo, la cantidad, el país de origen y el puerto de entrada para los productos que un importador puede importar durante el período de validez. De ese modo se impide a los importadores importar productos de un tipo diferente, en cantidad mayor, desde un país distinto o a través de un puerto diferente de los especificados en sus RIPH y aprobaciones de importación;

c. Prescripción de realización del 80%: Se exige a los importadores que importen anualmente el 80% de la cantidad de cada tipo de producto especificada en sus aprobaciones de importación para el período de seis meses correspondiente, so pena de fuertes sanciones;

d. Restricciones basadas en el período de cosecha en Indonesia: Indonesia prohíbe o restringe las importaciones de determinados productos hortícolas durante los períodos en los que tiene lugar la cosecha en Indonesia;

e. Restricciones relativas a la propiedad y capacidad de los almacenes: Los importadores están obligados a poseer instalaciones de almacenamiento que tengan una capacidad adecuada y solo pueden importar volúmenes acordes a esa capacidad de almacenamiento;

f. Restricciones relativas al uso, venta y distribución: Los importadores tienen restringido el uso, la venta y la distribución de los productos hortícolas enumerados en la lista. Se prohíbe a los importadores registrados ("RI") comerciar con los productos importados y/o transferirlos directamente a los consumidores o minoristas. Los productores importadores ("PI") solo pueden usar los productos importados con fines de transformación y se les prohíbe comerciar con ellos y/o transferirlos;

g. Precios de referencia para el pimiento y los chalotes: Se prohíbe la importación de pimiento y chalotes cuando el precio del producto en el mercado interno cae por debajo de un determinado precio de referencia; y

h. Prescripción de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha: Indonesia prohíbe la importación de los productos hortícolas frescos enumerados en una lista que hayan sido cosechados más de seis meses antes.

12. Estas medidas son incompatibles con las obligaciones de Indonesia en el marco de la OMC, tanto si se consideran medidas individuales distintas como si se consideran elementos de una única medida global.

II. ANÁLISIS JURÍDICO

A. EL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO XI DEL GATT DE 1994 Y EL PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 4 DEL ACUERDO SOBRE LA AGRICULTURA

1. La obligación dimanante del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994

13. Los grupos especiales de la OMC han subrayado en reiteradas ocasiones la amplitud del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI.[1] El párrafo 1 del artículo XI prohíbe a los Miembros de la OMC imponer o mantener prohibiciones o restricciones -aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas- a la importación, la exportación o a la venta para la exportación de un producto destinado a otro Miembro de la OMC.[2] El ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI incluye las medidas mediante las cuales se produce o se hace operativa una prohibición o restricción.[3]

14. El Órgano de Apelación ha confirmado que una "restricción" es algo que "restringe a alguien o algo, una limitación de la acción, una condición o reglamentación limitativa" y en términos generales algo que tiene un efecto limitativo.[4] Una medida puede tener un "efecto limitativo" de las importaciones por una amplia serie de motivos. Por ejemplo, el Grupo Especial que examinó la diferencia *Argentina - Medidas relativas a la importación* aplicó un marco para evaluar la compatibilidad con el párrafo 1 del artículo XI que estaba basado en las restricciones que grupos especiales anteriores habían constatado que estaban abarcadas por el párrafo 1 del artículo XI.[5] Llegó a la conclusión de que las medidas tienen un efecto limitativo en las importaciones y constituyen una restricción a la importación cuando: a) restringen el acceso al mercado; b) crean incertidumbre con respecto a la capacidad de importar del solicitante; c) no permiten que las empresas importen tanto como quieran o necesiten independientemente de sus resultados de exportación; y d) imponen a los importadores una carga significativa no relacionada con su actividad normal de importación.[6] El Órgano de Apelación no cuestionó el marco aplicado por el Grupo Especial en ese caso.[7]

15. También está claro que, para que una medida constituya una restricción cuantitativa, no es necesario que la medida tenga una repercusión desfavorable en las corrientes comerciales. Así lo confirmó el Órgano de Apelación en *Argentina - Medidas relativas a la importación*, al declarar que "no es necesario demostrar [el efecto limitativo de una medida] cuantificando los efectos de la medida en litigio"; ese efecto se puede "demostrar a través del diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de la medida en litigio considerados en su contexto pertinente".[8] Pese a que los reclamantes han demostrado que el régimen de Indonesia repercute gravemente en el comercio, no es necesario que el criterio jurídico para determinar la existencia de una restricción cuantitativa incluya entre sus componentes la repercusión desfavorable en las corrientes comerciales.

2. La obligación dimanante en virtud del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura

16. El párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura prohíbe a los Miembros de la OMC mantener, restablecer o adoptar medidas del tipo de las que se ha prescrito se conviertan en derechos de aduana propiamente dichos. La lista de medidas identificadas en la nota al párrafo 2 del artículo 4 es ilustrativa. Incluye las restricciones cuantitativas a la importación y los precios mínimos de importación. Asimismo, incluye las medidas "similares" aplicadas en la frontera que no sean derechos de aduana propiamente dichos.

---

[1] Informes de los Grupos Especiales, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.251; *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.233; *India - Restricciones cuantitativas*, párrafo 5.128; *India - Automóviles*, párrafo 7.264; y *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos*, párrafo 7.248.

[2] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.216.

[3] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.218.

[4] Informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 319; y *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.217.

[5] Informe del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.454.

[6] Informe del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.474.

[7] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafos 5.287 y 5.288.

[8] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.217.

17. En la diferencia *Chile - Sistema de bandas de precios*, el Órgano de Apelación consideró el artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura "el vehículo jurídico para exigir la conversión en derechos de aduana propiamente dichos de ciertos obstáculos al acceso a los mercados que afectan a las importaciones de productos agropecuarios".[9] Además, el Órgano de Apelación declaró que el "párrafo 2 del artículo 4 impide a los Miembros de la OMC *eludir* sus compromisos con respecto a los 'derechos de aduana propiamente dichos' al prohibirles 'mantener, adoptar o restablecer' medidas que no sean 'derechos de aduana propiamente dichos'".[10]

18. Aunque una medida incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 sería, en la medida en que se aplique a productos agropecuarios, incompatible con el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, lo contrario no tiene por qué ser necesariamente cierto. Como indicó el Órgano de Apelación en *Chile - Sistema de bandas de precios*, el ámbito de las medidas prohibidas por el párrafo 2 del artículo 4 se extiende más allá de las "restricciones 'aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas'" que están prohibidas por el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.[11]

3. El régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales y los productos del reino animal es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura

19. Nueva Zelandia sostiene que cada uno de los componentes individuales del régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales y los productos del reino animal, así como el régimen considerado "en su conjunto", constituyen "prohibiciones" o "restricciones" que son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y que constituyen una "restricción cuantitativa de las importaciones" o una "medida similar aplicada en la frontera" prohibida en virtud del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura. La medida relativa al precio de referencia de la carne de bovino también es incompatible con el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura por el hecho de constituir un "precio mínimo de importación", una "restricción cuantitativa de las importaciones" o una "medida similar aplicada en la frontera".

a) La prohibición de las importaciones de determinados productos del reino animal es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y con el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura

20. Indonesia utiliza un sistema de "lista positiva" para prohibir la importación de determinados tipos de carne, despojos y canales. En particular, los productos de carne, despojos o canales de bovino no enumerados en el apéndice I del *Reglamento Nº 139/2014 del MOA* y el apéndice I del *Reglamento Nº 46/2013 del MOT* no pueden obtener una recomendación del MOA (ni por consiguiente una aprobación de importación, para la que se exige como requisito previo una recomendación del MOA). Como consecuencia del hecho de no poder obtener las recomendaciones del MOA ni las aprobaciones de importación, se prohíbe a los importadores importar estos productos, en contra de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.

21. Indonesia alega que los productos no enumerados en el *Reglamento Nº 46/2013 del MOT* se pueden importar libremente sin estar sujetos a ninguna prescripción de importación.[12] Sin embargo, esta afirmación se contradice directamente con el artículo 59(1) de la *Ley de Animales modificada*, que establece que todos los importadores de productos del reino animal deben obtener una licencia de importación del Ministerio de Comercio después de haber recibido una recomendación del Ministro, en el caso de los productos frescos del reino animal. También se contradice con los reglamentos indonesios, las declaraciones atribuidas a funcionarios indonesios, las declaraciones de los exportadores, las noticias aparecidas en los medios de comunicación, las declaraciones de otros Miembros de la OMC y las estadísticas comerciales.

22. Aunque los importadores no pueden solicitar ni obtener recomendaciones del MOA ni aprobaciones de importación para los canales de bovino ni los cortes secundarios de carne de bovino, se aplica una excepción limitada que permite al Gobierno indonesio, a través de dos

[9] Informe del Órgano de Apelación, *Chile - Sistema de bandas de precios*, párrafo 201.
[10] Ibídem, párrafo 187.
[11] Informe del Órgano de Apelación, *Chile - Sistema de bandas de precios*, párrafo 256.
[12] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 34, 96-98.

ministros, encomendar a empresas indonesias de propiedad estatal que importen esos productos cuando se considera que concurren determinadas circunstancias de carácter urgente. Esas condiciones se han diseñado de tal modo que solo se permite la importación en circunstancias en las que haya escasez de oferta de esos productos en el mercado interno, puesta de manifiesto por la falta de "disponibilidad de alimentos", altos precios de esos productos en el mercado interno, brotes de enfermedades o desastres naturales que afecten a los niveles de suministro en el país. Esto es compatible con el objetivo global de Indonesia de impedir las importaciones en circunstancias en las que se considera que la oferta interna es suficiente para satisfacer la demanda interna.

b) Los plazos de solicitud y los períodos de validez limitados son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura

23. Indonesia limita la posibilidad de que los importadores obtengan las recomendaciones del MOA y las aprobaciones de importación al prohibir a los importadores que soliciten esos documentos fuera de cuatro períodos de un mes de duración y especificar que las aprobaciones de importación solo son válidas durante los tres meses de cada trimestre.

24. Los pedidos de importación *no se pueden finalizar ni enviar* hasta después de que se haya expedido la aprobación de importación, ya que el certificado sanitario expedido por el país exportador debe especificar obligatoriamente el número y la fecha de expedición de la aprobación de importación. Como los exportadores necesitan tiempo para preparar, empaquetar y enviar el producto, esto restringe las importaciones al inicio de cada trimestre. El hecho de que el período de validez sea limitado significa además que las importaciones están restringidas al final de cada trimestre, ya que al producto que llegue después de esa fecha le será denegada la entrada en Indonesia y será reexportado.

25. La limitación de los plazos de solicitud y los períodos de validez de las recomendaciones del MOA y las aprobaciones de importación restringe las importaciones al limitar los períodos en los que los exportadores pueden acceder al mercado indonesio y por consiguiente tienen un efecto limitativo en la importación que es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.

c) Las condiciones de licencia fijas son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura

26. Las recomendaciones del MOA y las aprobaciones de importación especifican colectivamente el tipo, la cantidad, el país de origen y el puerto de entrada de los animales y productos del reino animal permitidos por trimestre. Estas condiciones de licencia fijas restringen las importaciones al imponer límites cuantitativos trimestrales a los animales de la especie bovina y los productos de bovino que se pueden importar en Indonesia y "cerrar" las condiciones de la licencia al inicio del trimestre de que se trate.

27. La dificultad inherente que existe para determinar esas variables antes del inicio de un trimestre (momento en el que los importadores deben completar sus solicitudes para obtener las recomendaciones del MOA y las aprobaciones de importación) genera incertidumbre a los importadores y afecta a su capacidad de planificar y responder a las oscilaciones del mercado durante el transcurso de cada trimestre. Estas restricciones hacen que los importadores no tengan flexibilidad para responder a los cambios en los factores externos que se dan en un trimestre, y por consiguiente limitan su capacidad de modificar las cantidades que importan en ese período, infringiendo así el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.

28. Indonesia reconoce que esas condiciones son "estáticas para el lapso abarcado por un período de validez".[13] El resultado es que esas prescripciones imponen un contingente a las importaciones durante ese período de tres meses. Indonesia trata de distanciarse de esas medidas argumentando que las condiciones las eligen los propios actores privados.[14] Sin embargo, es

[13] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 105.
[14] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 104-106.

precisamente el hecho de que se exija a los importadores a "cerrar" cada condición por período, disponiendo al mismo tiempo que los productos que no cumplan las condiciones se reexportarán, lo que hace que Indonesia elimine la flexibilidad del importador y restrinja el comercio. Esta pérdida de flexibilidad no es el resultado de las decisiones autónomas de los importadores, sino una consecuencia directa del diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de los reglamentos de Indonesia.

d) Prescripción de realización del 80%

29. Una vez obtenida una aprobación de importación de animales de la especie bovina o productos de bovino, un importador debe importar no menos del 80% (y no más del 100%) de la cantidad de cada uno de los productos especificados en la aprobación de importación. Esta disposición tiene el efecto de inducir a los importadores a reducir las cantidades que solicitan en sus recomendaciones del MOA y aprobaciones de importación trimestrales.

30. El efecto limitativo de la prescripción de realización del 80% se ve magnificado cuando se combina con las condiciones de licencia fijas. Las limitaciones que imponen las condiciones de licencia fijas limitan la flexibilidad de que disponen los importadores para satisfacer la obligación de realizar el 80% de las importaciones (por ejemplo importando diferentes cortes de carne, de diferentes países o en puertos diferentes), de modo que también inducen a los importadores a reducir las cantidades que solicitan en las aprobaciones de importación, en contra de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.

e) Prohibiciones y restricciones al uso, venta y distribución de animales y productos del reino animal importados

31. Indonesia prohíbe la importación de animales y productos del reino animal para determinados usos y para la venta y distribución a través de determinados establecimientos. Concretamente, la carne, los despojos autorizados (es decir, la lengua y el rabo) y las canales de bovino solo se pueden importar en Indonesia para su uso en "la industria, en hoteles, restaurantes, servicios de comidas preparadas, y/o para otras necesidades especiales", y solo se pueden distribuir o vender a través de esos mismos canales. Por consiguiente, está prohibido importar esos productos para venderlos a través de los canales minoristas modernos y tradicionales.

32. El efecto de esas medidas es que no se permite la importación en Indonesia de canales, carne ni despojos de bovino para ningún tipo de uso doméstico, ni tampoco su venta o distribución a través de establecimientos de venta al por menor a los consumidores. Cabe destacar asimismo que se impide la venta de carne de bovino importada en los mercados modernos, como supermercados e hipermercados, así como en los establecimientos minoristas tradicionales, como los mercados callejeros, los pequeños puestos o tiendas y las carretillas de venta ambulante. Esta circunstancia reduce sustancialmente las posibilidades que tienen los productos importados de llegar a los consumidores indonesios que compran en esos lugares los alimentos que consumen en sus hogares, y en la práctica impide la importación de productos de bovino para el consumo doméstico. Las importaciones de los demás productos cárnicos no están restringidas en la misma medida, y la venta de esos productos está expresamente permitida en los mercados modernos, como los supermercados o hipermercados (si bien también están excluidos los mercados tradicionales).

33. Por consiguiente, las restricciones que impone Indonesia al uso, venta y distribución están diseñadas de tal modo que restringen directamente la importación de carne y despojos de bovino y por consiguiente constituyen una "restricción" a la importación que se mantiene en contra de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y una "restricción cuantitativa de las importaciones" o una "medida similar aplicada en la frontera" que se mantiene en contra de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.

f) Prescripción de compra de productos nacionales

34. Para poder importar carne de bovino con fines de venta al por menor, el importador está obligado a que al menos el 3% del total de la carne de bovino que compre derive de vacas

indonesias. Esta prescripción obliga a los importadores a sustituir la carne de bovino importada con carne de bovino producida en el país y, por consiguiente, limita directamente la cantidad de carne de bovino que los importadores pueden importar.

35. La prescripción de compra de productos nacionales establecida por Indonesia es parecida desde un punto de vista estructural a la prescripción sobre el contenido nacional examinada por el Grupo Especial en la diferencia *Argentina - Medidas relativas a la importación,* y respecto de la cual se constató, como parte de una serie de prescripciones relacionadas con el comercio, que era incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Todos los importadores de carne de bovino están obligados a demostrar que han comprado una cantidad determinada de carne de bovino producida en el país para importar carne de bovino, lo cual obliga a los importadores a sustituir la carne de bovino importada con carne de bovino producida en el país. Esto tiene un efecto limitativo en las importaciones en Indonesia que contraviene lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.

g) Precio de referencia de la carne de bovino

36. Indonesia impone un sistema de precios de referencia a los animales de la especie bovina y productos de bovino. El *Reglamento Nº 46/2013 del MOT* establece la suspensión de las importaciones de animales de la especie bovina y productos de bovino si el precio de mercado de los cortes secundarios de la carne de bovino en Indonesia cae por debajo de determinado "precio de referencia". Esta medida tiene el efecto de limitar las importaciones al prohibir la importación de animales de la especie bovina y productos de bovino cuando el precio de dichos productos en el mercado interior cae por debajo de un precio de referencia establecido, por lo que constituye una prohibición o restricción a la importación contraria al párrafo 1 del artículo XI.

37. El precio de referencia de la carne de bovino es desde un punto de vista funcional similar a un "precio mínimo de importación" tradicional, ya que tanto el precio mínimo de importación como el precio de referencia de la carne de bovino tienen el efecto de establecer un precio mínimo por debajo del cual la carne de bovino importada no puede entrar en el mercado. Esta interpretación está en consonancia con la utilización de la expresión "precio mínimo de importación" en *Chile - Sistema de bandas de precios*, con la que según el Órgano de Apelación "se hace en general referencia al precio mínimo al que pueden entrar en el mercado interno de un Miembro las importaciones de un producto determinado".[15]

38. Además, como impone una prohibición total de importar animales y productos del reino animal de la especie bovina en circunstancias en las que los precios del mercado interno caigan por debajo de determinado nivel, el precio de referencia de la carne de bovino también es una "restricción cuantitativa de las importaciones" en el sentido de la nota 1 al párrafo 2 del artículo 4.

39. Por consiguiente, el precio de referencia de la carne de bovino constituye tanto una "restricción cuantitativa de las importaciones" o una "medida similar aplicada en la frontera" como un "precio mínimo de importación" o una "medida similar aplicada en la frontera" a los efectos del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.

4. El régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura

40. El régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas es similar en muchos aspectos al régimen aplicado a los animales y los productos del reino animal. Nueva Zelandia sostiene que cada uno de los componentes individuales del régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas, así como el régimen considerado "en su conjunto", constituyen "prohibiciones" o "restricciones" que son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Asimismo, son medidas del tipo de las que se ha prescrito se conviertan en derechos de aduana propiamente dichos y se mantienen en contra de lo que establece el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.

[15] Informe del Órgano de Apelación, *Chile - Sistema de bandas de precios*, párrafo 236.

a) Los plazos de solicitud y los períodos de validez limitados son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura

41. Los importadores de productos hortícolas solo pueden presentar solicitudes de RIPH y aprobaciones de importación en plazos limitados, y las RIPH y la aprobación de importación solo son válidas durante períodos limitados. Estas prescripciones están estructuradas de tal modo que las importaciones se ven muy restringidas al principio y al final del período de validez debido al lapso que media entre la expedición de las aprobaciones de importación y la elaboración y el envío del producto a Indonesia.

b) Las condiciones de licencia fijas son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura

42. Al igual que en el caso de la importación de animales y productos del reino animal, las designaciones de importador, las RIPH y las aprobaciones de importación establecen condiciones fijas de importación de productos hortícolas en Indonesia. Al determinar las condiciones de importación al inicio del período de validez y no permitir que se modifiquen esas condiciones durante el período de validez de las licencias de importación, las restricciones de Indonesia dejan a los importadores sin capacidad de responder a las fuerzas del mercado y a los factores externos que se puedan producir durante el período de validez.

c) La prescripción de realización del 80% es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura

43. Los importadores deben "realizar" la importación del 80% de la cantidad de cada tipo de producto hortícola especificado en la aprobación de importación o enfrentarse a severas sanciones. Esta prescripción genera un incentivo directo para que los importadores hagan estimaciones conservadoras de las cantidades que solicitan en su aprobación de importación y por tanto tiene un efecto limitativo en las importaciones. Por consiguiente, la medida es una restricción cuantitativa prohibida por el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.

d) Las restricciones basadas en los períodos de cosecha en Indonesia son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura

44. Indonesia prohíbe o restringe la importación de determinados productos hortícolas en función de las temporadas de cosecha en Indonesia. La medida protege los productos hortícolas nacionales al eliminar la competencia de las importaciones en determinados momentos del año. Al tratarse de una prohibición o restricción a la importación de productos hortícolas, la restricción basada en el período de cosecha en Indonesia es una restricción cuantitativa prohibida por el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.

e) La prescripción relativa a la propiedad y la capacidad de los almacenes es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura

45. Indonesia exige que los importadores de productos hortícolas posean instalaciones de almacenamiento adecuadas para los productos hortícolas y limita las importaciones totales durante un período de validez de seis meses a la capacidad de almacenamiento certificada del importador. Esta premisa parte de la base de que los importadores no tienen ninguna rotación de productos durante el período de validez de seis meses. Esta disposición tiene un efecto limitativo significativo en la cantidad de importaciones que los importadores pueden solicitar en sus aprobaciones de importación, ya que lo que dicta la cantidad de producto importada es la capacidad de almacenamiento, no las condiciones del mercado. Por consiguiente, la medida es una restricción cuantitativa que es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.

f) Las restricciones al uso, venta y distribución de productos hortícolas importados son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura

46. El régimen de licencias de importación de Indonesia establece restricciones al uso, venta y distribución de productos hortícolas importados, que no se pueden importar para la venta directa a los consumidores y minoristas. Esta circunstancia limita la capacidad de los importadores de comercializar el producto importado, reduce la posibilidad de que los productos importados lleguen a los hogares indonesios y añade una etapa de distribución. Por consiguiente, la medida tiene un efecto limitativo de las importaciones contrario al párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.

g) Los precios de referencia del pimiento y los chalotes son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura

47. El precio de referencia del pimiento y los chalotes funciona de manera similar al precio de referencia de la carne de bovino. Si el precio del pimiento o los chalotes en el mercado interno es inferior a un precio de referencia estipulado, la importación de pimiento y chalotes queda "pospuesta" (es decir, prohibida) hasta que el precio en el mercado interno exceda del precio de referencia. El resultado es que las importaciones de pimiento fresco en Indonesia han sido en esencia inexistentes desde finales de 2012. La medida está diseñada para funcionar como un tope por debajo del cual las importaciones de pimiento y chalotes no pueden entrar en el mercado interno y por consiguiente está comprendida en el sentido del "precio[] mínimo[] de importación" o de una medida similar aplicada en la frontera contrarios al párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura. Como por su naturaleza tiene un efecto limitativo o restrictivo en el comercio, también es una restricción cuantitativa prohibida por el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

h) La prescripción de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura

48. Indonesia prohíbe la importación de productos hortícolas que hayan sido cosechados más de seis meses antes. Si un importador infringe esta prescripción, durante un año no se le concederá ninguna RIPH. Esta prescripción funciona como una prohibición absoluta de las importaciones de productos hortícolas contraria al párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.

5. Las restricciones a la importación que impone Indonesia sobre la base de la suficiencia de la producción nacional son restricciones cuantitativas a la importación o medidas similares incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura

49. La condición de insuficiencia del mercado interno impuesta por Indonesia figura en la *Ley de Animales*, la *Modificación de la Ley de Animales*, la *Ley de horticultura*, la *Ley de Alimentos* y la *Ley de Agricultores*. Esas leyes, tanto por separado como conjuntamente, restringen las importaciones de determinados animales, productos del reino animal y productos hortícolas al prohibir la importación de productos en circunstancias en las que la producción interna se considera suficiente para satisfacer la demanda interna.

50. La condición de la insuficiencia del mercado interno limita *independientemente* la importación, ya que los productos importados solo pueden acceder al mercado a condición de que el suministro en el mercado interno se considere insuficiente para satisfacer las necesidades del país y en la medida en que se considere insuficiente para ese fin. Esas medidas constituyen prohibiciones o restricciones a la importación de conformidad con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, y restricciones cuantitativas de las importaciones en el sentido de la nota 1 al párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, ya que tienen un efecto limitativo en las importaciones. Este efecto limitativo se genera a) prohibiendo la importación en circunstancias en las que la producción interna se considera suficiente para satisfacer la demanda interna; y b) generando incertidumbre a los importadores en cuanto a si se permitirán las importaciones de determinados productos o cuándo se permitirán.

51. La condición relativa a la insuficiencia del mercado interno también *constituye el fundamento de medidas más específicas que sirven para restringir las importaciones*, como el régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales y los productos del reino animal y para los productos hortícolas. Como se ha descrito *supra*, los regímenes de licencias de importación de Indonesia están concebidos para restringir las importaciones con miras a que Indonesia logre ser autosuficiente en el plano alimentario. Al igual que las prescripciones específicas de estos regímenes de importación tienen un efecto limitativo en las importaciones, las disposiciones legislativas basadas en la suficiencia de la producción nacional que orientan y hacen posibles los regímenes de licencias de importación tienen también un efecto limitativo en las importaciones.

52. Por consiguiente, las restricciones a la importación establecidas por Indonesia sobre la base de la suficiencia de la producción nacional son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.

B. EL PÁRRAFO 4 DEL ARTÍCULO III DEL GATT DE 1994

53. Nueva Zelandia considera que la prescripción de compra de productos nacionales impuesta a la carne de bovino y las restricciones al uso, venta y distribución de los productos del reino animal y los productos hortícolas constituyen condiciones a la importación de esos productos que se aplican en la frontera y por tanto son contrarias al párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura. Sin embargo, en la medida en que esas medidas afectan a "la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso de estos productos en el mercado interior", Nueva Zelandia sostiene que también son incompatibles con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.

a) La prescripción de compra de productos nacionales impuesta a la carne de bovino es incompatible con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994

54. La prescripción de compra de productos nacionales impuesta a la carne de bovino "modifica las condiciones de competencia en el mercado pertinente en detrimento de los productos importados" al otorgar una ventaja a la compra de productos similares producidos en el mercado interno que no se concede al producto importado. La única característica que diferencia a la carne de bovino nacional de la carne de bovino importada a los efectos de la prescripción de compra de productos nacionales es el origen del producto, por lo que tales productos son "similares" a los efectos del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.

b) Limitar el uso, venta y distribución de carne y despojos de bovino importados es incompatible con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994

55. Los reglamentos indonesios dan a la carne y los despojos de bovino importados un trato formalmente diferente del que otorgan a sus equivalentes nacionales similares. La carne y los despojos de bovino indonesios no están sometidos a restricciones en cuanto al uso que se les puede dar en el mercado interno indonesio o a los puntos de venta determinados. Por el contrario, los productos similares importados solo se pueden utilizar en la industria, en hoteles, servicios de comidas preparadas y para otras necesidades especiales, y no se pueden vender en mercados modernos ni tradicionales.

56. Por consiguiente, este trato formalmente diferente que se da a los productos de carne y despojos de bovino importados y nacionales modifica las condiciones de competencia en detrimento de los productos importados y otorga un trato que es "menos favorable" a los productos de carne y despojos de bovino importados. Por consiguiente, la medida es incompatible con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.

c) Limitar el uso, venta y distribución de productos hortícolas importados es incompatible con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994

57. Los reglamentos de Indonesia dan a los productos hortícolas importados un trato formalmente diferente del que otorgan a sus equivalentes nacionales. Los productos hortícolas nacionales no están sometidos a restricciones en cuanto al uso que se les puede dar ni a los canales de distribución que deben seguir en el mercado interno indonesio. Por el contrario, los productos similares importados solo se pueden utilizar en procesos de producción industrial o ser

vendidos a distribuidores. Este trato formalmente diferente para los productos hortícolas importados y los nacionales afecta a las condiciones de la competencia en detrimento de los productos importados y otorga un trato que es "menos favorable" a los productos hortícolas importados. Por consiguiente, la medida es incompatible con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.

C. ACUERDO SOBRE PROCEDIMIENTOS PARA EL TRÁMITE DE LICENCIAS DE IMPORTACIÓN

58. Nueva Zelandia sostiene que los plazos de solicitud y los períodos de validez limitados de las recomendaciones del MOA y las aprobaciones de importación de animales y productos del reino animal y de las RIPH y las aprobaciones de importación de los productos hortícolas son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Además, en la medida en que el Grupo Especial constate que los plazos de solicitud y períodos de validez limitados a los que están sujetos los animales, los productos del reino animal y los productos hortícolas son procedimientos de trámite de licencias no automáticas de importación, Nueva Zelandia sostiene que son incompatibles con el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación.

59. Los plazos de solicitud y períodos de validez limitados son "procedimientos de trámite de licencias no automáticas de importación" en el sentido del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación. Las solicitudes de recomendación del MOA, las RIPH y la aprobación de importación solo se pueden presentar y aprobar durante períodos de tiempo limitados, y por tanto no pueden "ser presentadas en cualquier día hábil con anterioridad al despacho aduanero" en el sentido del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Licencias de Importación.

60. Además, los plazos de solicitud y períodos de validez limitados de las recomendaciones del MOA y las aprobaciones de importación generan efectos de restricción y distorsión del comercio contrarios al párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación.

III. CUESTIONES ESPECÍFICAS PLANTEADAS EN LA PRIMERA COMUNICACIÓN ESCRITA DE INDONESIA

1. Quien mantiene las medidas impugnadas en la presente diferencia es el Gobierno indonesio, no actores privados

61. Indonesia ha tratado de caracterizar las medidas en litigio como el resultado puramente de las "decisiones de actores privados".[16] Sin embargo, el mero hecho de que actores privados tengan la posibilidad de tomar decisiones limitadas sobre sus necesidades de importación no exime a las medidas de Indonesia de ser impugnadas. Los actores privados solo pueden actuar dentro de los límites que establecen las leyes y reglamentos de Indonesia y, como han demostrado los reclamantes, las leyes y reglamentos de Indonesia limitan las actuaciones de los actores privados, lo cual necesariamente tiene un efecto limitativo en las importaciones. Las medidas impugnadas en la presente diferencia no son las decisiones comerciales de actores privados; más bien, las medidas impugnadas son las que figuran en las leyes y reglamentos de Indonesia. Esas medidas impiden a los importadores tomar decisiones comerciales normales y sirven para limitar las importaciones.

62. La posición de los reclamantes se ve respaldada por la jurisprudencia. Diversos grupos especiales han confirmado que las medidas que exigían a los importadores que aceptasen voluntariamente determinadas condiciones para importar mercancías constituían medidas gubernamentales comprendidas en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI.[17] En este caso, el efecto limitativo de las medidas de Indonesia se deriva no de decisiones autónomas de actores privados, sino del marco de restricción del comercio en el que Indonesia obliga a los importadores a operar.

[16] *Véase* la primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 52, 67, 69, 74, 101, 102, 104, 119, 138.

[17] Informes del Grupo Especial *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.177; e *India - Automóviles*, párrafos 7.252 y 7.253.

2. Los regímenes de licencias de importación de Indonesia no son "automáticos"

63. Indonesia ha argumentado que sus regímenes de licencias de importación son "procedimientos de trámite de licencias automáticas de importación" porque todas las solicitudes se aprueban y, por consiguiente, "por definición", el régimen no está comprendido en el ámbito de aplicación del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.[18] Sin embargo, las disciplinas del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura abarcan los regímenes de licencias de importación independientemente de su carácter automático o no automático. Además, los reclamantes han identificado todas las medidas en litigio como medidas que restringen el comercio y como restricciones cuantitativas de las importaciones, que están claramente comprendidas en el ámbito de aplicación de la nota al párrafo 2 del artículo 4.

3. Indonesia no ha demostrado prima facie *que sus medidas estén justificadas al amparo del artículo XX del GATT de 1994*

64. En la primera comunicación escrita de Indonesia se plantean diversos argumentos "subsidiariamente" a las defensas principales de Indonesia. Según tales argumentos, las medidas de Indonesia están comprendidas en una o varias de las excepciones generales previstas en los apartados a), b) o d) del artículo XX del GATT de 1994. Incumbe a Indonesia la carga de probar que sus medidas son necesarias para lograr esos objetivos, y debe hacerlo de conformidad con la doble prueba bien establecida en la jurisprudencia de la OMC.

a) Las defensas de Indonesia al amparo del apartado a) del artículo XX - "necesarias para proteger la moral pública"

65. En relación con los animales y productos del reino animal, Indonesia argumenta que sus prohibiciones a la venta en los mercados al aire libre tradicionales son necesarias para "impedir que se engañe a los consumidores acerca de si determinados alimentos son *halal* ". Se considera que el riesgo de que se dé esa situación es mayor porque en esos mercados no hay ningún sistema de etiquetado de productos de uso generalizado. Sin embargo, todos los productos pertinentes de carne y despojos exportados de Nueva Zelandia a Indonesia han sido certificados en Nueva Zelandia en el sentido de que cumplen las prescripciones *halal*, de conformidad con la legislación indonesia.[19] Por tanto, no se da ese riesgo.

66. En relación con los productos hortícolas, Indonesia aduce que sus restricciones al uso, venta y distribución están justificados para impedir que se engañe a los consumidores sobre la condición *halal* de tales productos. Sin embargo, por lo que tiene entendido Nueva Zelandia, Indonesia no tiene prescripciones de certificación *halal* para los productos hortícolas importados y, de hecho, los distribuidores no están sujetos a restricción alguna al vender productos hortícolas importados en los mercados *tradicionales*.

67. Por consiguiente, Indonesia no ha demostrado *prima facie* que ninguna de sus medidas sea necesaria para proteger la moral pública en el sentido del apartado a) del artículo XX.

b) Las defensas de Indonesia al amparo del apartado b) del artículo XX - "necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales"

68. Indonesia alega que varias de sus medidas relativas a los animales y productos del reino animal y a los productos hortícolas se pueden justificar al amparo del apartado b) del artículo XX. Sin embargo, no ha dado muchos detalles de esa justificación.

69. Una preocupación de Indonesia se refiere a lo que describe como el "riesgo extremadamente elevado de manipulación no inocua de los alimentos que se produciría" si se permitiese vender los animales y productos del reino animal de Nueva Zelandia en mercados tradicionales indonesios.

[18] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 51.

[19] *Véanse* Animal Products (Overseas Market Access Requirements for Halal Assurances) Aviso (Nº 3) 2015, cláusulas 6(1), 6(8) (Prueba documental NZL-81); Indonesia, Meat and Meat Products Overseas Market Access Requirements, Parte 2 (Prueba documental NZL-82); *Ley de Alimentos*, artículo 97(3)(e) (Prueba documental JE-2); Reglamento Nº 46/2013 del MOT, artículo 19(2)(e) (Prueba documental JE-21).

Sin embargo, una preocupación de ese tipo no justifica la prohibición arbitraria de la venta de carne importada en los mercados tradicionales. La carne de Nueva Zelandia no es menos inocua que la carne indonesia que se vende en esos mercados. Es más, es probable que sea más inocua, ya que los procedimientos de elaboración y preparación de la carne de Nueva Zelandia previos a su exportación siguen las normas sanitarias más estrictas, de conformidad con el Código de Prácticas de Higiene para la Carne del Codex Alimentarius y con las buenas prácticas de explotación.[20]

70. En lo que se refiere a los productos hortícolas, Nueva Zelandia también tiene un estricto sistema de control de la inocuidad de los alimentos que cumple las prescripciones de Indonesia. En respuesta a las preocupaciones específicas de Indonesia en materia de inocuidad de los alimentos relativas al almacenamiento de los productos con un largo período de conservación, como las manzanas y las cebollas, Nueva Zelandia ya aplica prácticas de almacenamiento para los productos con un largo período de conservación que gozan de gran prestigio.

71. El hecho de que Indonesia dé pocos detalles para justificar las defensas que plantea al amparo del apartado b) del artículo XX significa que Indonesia no ha establecido una presunción *prima facie*.

c) Las defensas de Indonesia al amparo del apartado d) del artículo XX - necesarias para lograr la observancia de las leyes y de los reglamentos ... tales como las leyes y reglamentos relativos a la aplicación de las medidas aduaneras

72. Indonesia alega que varias de sus medidas se pueden justificar al amparo del apartado d) del artículo XX. El argumento general que presenta Indonesia en su primera comunicación escrita en relación con su defensa es que sus restricciones son necesarias para la "aplicación de las medidas aduaneras".

73. En *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, el Órgano de Apelación sostuvo que, para establecer una justificación provisional en el marco del apartado d) del artículo XX, el Miembro de que se trate debe demostrar dos elementos: "Primero, la medida debe estar destinada a 'lograr la observancia' de leyes o reglamentos que no sean en sí incompatibles con alguna disposición del GATT de 1994. Segundo, la medida debe ser 'necesaria' para lograr esa observancia".

74. Indonesia no ha identificado las leyes y reglamentos específicos de aplicación de medidas aduaneras cuya observancia alega que están destinadas a lograr sus restricciones. Además, Indonesia no ha facilitado información que permita al Grupo Especial evaluar si esas leyes o reglamentos son ellos mismos compatibles con el GATT 1994, o en qué medida las restricciones son "necesarias" para lograr el cumplimiento de esas leyes o reglamentos.

75. Por todas las razones expuestas, Nueva Zelandia considera que las defensas que plantea Indonesia al amparo del apartado d) del artículo XX no cumplen el criterio jurídico necesario para establecer una presunción *prima facie*.

[20] Código de Prácticas de Higiene para la Carne del Codex Alimentarius, CAC/RCP 58-2005.

ANEXO C-2

SEGUNDA PARTE DEL RESUMEN DE LOS ARGUMENTOS DE NUEVA ZELANDIA

INTRODUCCIÓN

1. Las medidas en litigio en esta diferencia derivan todas ellas del objetivo de Indonesia de restringir determinadas importaciones agrícolas cuando se considera que el producto nacional es suficiente para satisfacer la demanda interna. Nueva Zelandia ha demostrado que todas ellas son restricciones cuantitativas contrarias al párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y al párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura. Los precios de referencia para la carne de bovino, el pimiento y los chalotes también constituyen "precios mínimos de importación ... [o] medidas similares aplicadas en la frontera" en el sentido de la nota 1 al párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.

2. En respuesta, Indonesia ha impugnado la existencia o la restrictividad del comercio de las medidas en litigio. Ha señalado el artículo XX del GATT de 1994 en un intento de justificar jurídicamente las restricciones a la importación. También ha puesto de relieve las recientes modificaciones de sus reglamentos, que según sostiene se han introducido para atender las preocupaciones de los reclamantes.[1] Sin embargo, los nuevos reglamentos de Indonesia no han modificado en medida importante el régimen de importación de Indonesia, ya que las medidas básicas restrictivas del comercio en litigio en esta diferencia siguen en vigor.

I. TODAS LAS MEDIDAS EN LITIGIO SON INCOMPATIBLES CON EL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO XI DEL GATT DE 1994 Y EL PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 4 DEL ACUERDO SOBRE LA AGRICULTURA

1 Las obligaciones dimanantes del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura

a) No es necesario demostrar los efectos en el comercio para que una medida sea incompatible con el párrafo 1 del artículo XI o el párrafo 2 del artículo 4

3. El Órgano de Apelación ha confirmado que el criterio para saber si una medida constituye una restricción cuantitativa es si tiene un "efecto limitativo" en las importaciones.[2] El Órgano de Apelación también ha dejado claro que, al determinar si una medida tiene un "efecto limitativo" en las importaciones, no es necesario demostrar la existencia de una repercusión desfavorable en las corrientes comerciales.[3]

4. Las reiteradas afirmaciones de Indonesia de que, para demostrar una infracción del párrafo 1 del artículo XI, una medida debe imponer un "límite absoluto" en las importaciones y de que "un reclamante [no] está exento de demostrar que la medida tiene *algún* efecto en el comercio"[4] caracterizan erróneamente los criterios jurídicos pertinentes. Un reclamante no necesita cuantificar los efectos de las medidas en litigio para formular una alegación al amparo del párrafo 1 del artículo XI. La jurisprudencia de la OMC establece claramente que el efecto limitativo de una medida se puede demostrar a través del diseño, la arquitectura y la estructura de la misma.[5]

5. Los reclamantes han demostrado que el régimen de Indonesia está diseñado y estructurado de forma que limita las importaciones. Aunque no es una parte necesaria del criterio jurídico, los

[1] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 7 y 8.
[2] Informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 319; y *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.217.
[3] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.217.
[4] Por ejemplo, segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 24; y primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 54, 55 y 110.
[5] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.217.

reclamantes también han aportado pruebas de los efectos reales de estas medidas en el comercio para ilustrar la importancia comercial que reviste en la práctica la presente diferencia para sus exportadores agrícolas. Así lo demuestra, por ejemplo, la disminución en un 84% de las exportaciones neozelandesas de carne de bovino a Indonesia tras la introducción de las medidas de que se trata.[6]

b) La caracterización de una medida como un trámite de licencias "automáticos" o "no automáticos" no es pertinente para el análisis del Grupo Especial en el marco del párrafo 1 del artículo XI o el párrafo 2 del artículo 4

6. Indonesia ha afirmado que sus regímenes de licencias de importación "en su conjunto" constituyen procedimientos de trámite de licencias "automáticas" de importación comprendidos en el ámbito de aplicación del Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación (Acuerdo sobre Licencias de Importación). Basándose en esta afirmación, Indonesia sostiene luego que todas las medidas en cuestión están "excluidas del ámbito de aplicación del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura y el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994".[7]

7. No obstante, excepción hecha de los plazos de solicitud y los períodos de validez limitados que son una restricción cuantitativa *así como un* procedimiento de trámite de licencias no automáticas prohibido, todas las demás medidas en litigio en esta diferencia no son "procedimiento[s] administrativo[s] utilizado[s] para la aplicación de los regímenes de licencias de importación" comprendidos en el ámbito de aplicación del Acuerdo sobre Licencias de Importación.

8. A este respecto, la jurisprudencia de la OMC establece claramente que el Acuerdo sobre Licencias de Importación distingue entre los procedimientos de trámite de licencias de importación, que son los procedimientos administrativos utilizados para aplicar un régimen de licencias de importación, y las normas sustantivas subyacentes que se pueden administrar mediante los procedimientos de trámite de licencias de importación.[8] Como ha aducido Nueva Zelandia, las medidas en litigio en esta diferencia son normas sustantivas subyacentes que son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura porque son "prohibiciones [o] restricciones ... aplicadas mediante ... licencias de importación ... o por medio de otras medidas".[9]

9. Además, independientemente de si alguna de las medidas en litigio en esta diferencia constituye un procedimiento de trámite de licencias de importación, un medida es o no compatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura con arreglo al criterio jurídico pertinente establecido en esas disposiciones. Ese análisis no puede realizarse simplemente evaluando si los procedimientos de trámite de licencias utilizados para aplicar las restricciones subyacentes se caracterizan como "automáticos" o "no automáticos". Lo que es determinante es la naturaleza de la medida, no el calificativo particular que le haya asignado un demandado.

10. Por consiguiente, el argumento de Indonesia de que sus medidas son todas ellas procedimientos de trámite de licencias de importación y, por tanto, están exentas de las disciplinas del párrafo 1 del artículo XI y el párrafo 2 del artículo 4, pasa por alto las distinciones fundamentales que se hacen en las alegaciones de los reclamantes y en la jurisprudencia de la OMC.

[6] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.

[7] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 67.

[8] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Banano III*, párrafo 197; informe del Grupo Especial, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 784; e informe del Grupo Especial, *CE - Productos avícolas*, párrafo 254.

[9] Párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

2 Las medidas en litigio son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI y el párrafo 2 del artículo 4

11. Como se explica en las comunicaciones de Nueva Zelandia[10], Indonesia no ha proporcionado pruebas o argumentos creíbles para refutar los argumentos de Nueva Zelandia de que las medidas en litigio son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura. Nueva Zelandia no repite esos argumentos en el presente resumen.

II. LAS MEDIDAS EN LITIGIO NO ESTÁN JUSTIFICADAS AL AMPARO DEL ARTÍCULO XX DEL GATT DE 1994

1 La obligación dimanante del artículo XX del GATT de 1994

a) Incumbe a Indonesia la carga de probar que sus medidas están justificadas al amparo del artículo XX

12. Indonesia sostiene que sus medidas están comprendidas en una o más de las excepciones generales previstas en los apartados a), b) o d) del artículo XX del GATT de 1994. La jurisprudencia establece claramente que recae en Indonesia la carga de probar sus defensas al amparo del artículo XX.[11]

13. Para cumplir esa carga, en primer lugar Indonesia debe demostrar que se adoptó o aplicó una medida para proteger o lograr la observancia de un objetivo identificado en los apartados a), b) o d) del artículo XX. La medida debe "at[ender] los intereses particulares especificados en ese apartado" y debe existir "un vínculo suficiente entre la medida y el interés protegido".[12]

14. Seguidamente Indonesia debe demostrar que la medida es necesaria para el logro del objetivo particular. El criterio de la "necesidad" es un criterio estricto, "situad[o] significativamente más cerca del polo de lo 'indispensable' que del polo opuesto, de lo que simplemente 'contribuye a'".[13] Para que sea "necesaria", debe haber "una relación auténtica de fines a medios entre el objetivo perseguido y la medida en litigio".[14]

15. También se exige una valoración a la luz de la parte introductoria del artículo XX. Nuevamente, corresponde a la parte que invoca la excepción la carga de demostrar que tal medida cumple lo establecido en la parte introductoria.[15]

b) La relación entre el artículo XX del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura

16. Indonesia plantea un argumento novedoso, pero erróneo, en relación con la carga de la prueba en el marco del artículo XX del GATT de 1994. Indonesia acepta que el artículo XX es una excepción al párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, y que normalmente corresponde al demandado la carga de demostrar que la excepción es aplicable. Sin embargo, Indonesia sostiene que en el caso de una alegación de infracción del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, se invierte la carga de la prueba en el marco del artículo XX y corresponde a los reclamantes demostrar la falta de tal defensa.[16] Indonesia pretende dar la vuelta a la carga de la prueba habitual en relación con el artículo XX, en contra del principio bien establecido de que la carga de identificar y fundar defensas positivas al amparo del artículo XX incumbe a la parte que

[10] Véanse, por ejemplo, la primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, secciones IV.A y IV.B y las secciones III.A y III.B de la segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia.

[11] Véase por ejemplo el informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.169.

[12] Ibíd.

[13] Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafos 161, 162 y 164.

[14] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.180, donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafos 145-147.

[15] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gasolina, página 26*.

[16] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 38.

invoca la defensa.[17] Sin embargo, no hay ninguna justificación para cambiar de esta manera la carga de la prueba normal. Sería contradictorio que la misma disposición fuera una excepción al párrafo 1 del artículo XI y no una excepción a la obligación establecida en el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura. Las defensas al amparo del artículo XX tienen carácter excepcional y ese carácter debería mantenerse. En cualquier caso, no es necesario que el Grupo Especial considere este argumento si comienza su análisis de las medidas en litigio con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

2 Indonesia no ha cumplido la carga que le corresponde en virtud del artículo XX

a) Régimen de licencias de importación para los animales y los productos del reino animal

i) Prohibición de determinadas importaciones mediante una "lista positiva"

17. Inicialmente Indonesia no planteó una defensa al amparo del artículo XX del GATT de 1994 con respecto a la prohibición subyacente de determinadas importaciones de carne y despojos de bovino aplicada mediante su "lista positiva", cuya existencia negó en un primer momento.[18] En lugar de ello, se limitó a oponer una defensa al amparo del apartado b) del artículo XX en relación con el aspecto de esta medida que permite a los Ministros autorizar con carácter excepcional la importación de canales de bovino y cortes secundarios de carne de bovino por empresas de propiedad estatal (y solo en la medida en que se considera que existen determinadas circunstancias de emergencia). Indonesia alega que esto le permite responder a una amenaza directa a la población causada por la escasez de alimentos.[19]

18. Sin embargo, ni siquiera esta defensa limitada al amparo del apartado b) del artículo XX tiene sentido cuando se considera a la luz de la prohibición subyacente de importar de todos los productos no enumerados en la lista impuesta por Indonesia. Al prohibir todas las importaciones de animales y productos del reino animal no enumerados en la lista en circunstancias normales, la *propia* Indonesia ha creado el riesgo de escasez de alimentos que supuestamente está este aspecto de la medida destinado a solventar. Si la prohibición subyacente mediante la lista positiva, incompatible con la OMC, no existiera, no se necesitaría la excepción para circunstancias de emergencia. Por tanto, no se puede invocar el apartado b) del artículo XX para justificar la medida.

19. Posteriormente, Indonesia admitió que la importación de determinados productos de carne y despojos de bovino está prohibida, pero adujo que estaba justificada al amparo del apartado b) del artículo XX.[20] Indonesia dio no obstante muy pocas explicaciones sobre su defensa de la lista positiva al amparo del apartado b) del artículo XX, aparte de algunas referencias de pasada a preocupaciones sobre la carne de bovino tratada con hormonas.[21]

20. En respuesta, Nueva Zelandia ha puesto de relieve que sus productos de carne y despojos de bovino son inocuos. Se exportan ampliamente por todo el mundo a países desarrollados y en desarrollo, y se consumen internamente en Nueva Zelandia.[22] No se han planteado cuestiones de salud que justifiquen la prohibición al comercio impuesta por Indonesia. Indonesia no ha presentado ninguna prueba pertinente que demuestre lo contrario y sus pruebas documentales no respaldan su invocación del apartado b) del artículo XX.[23]

21. En particular, las nuevas pruebas documentales IDN-58, IDN-83 e IDN-84 no explican por qué Indonesia prohíbe la importación de despojos y cortes secundarios de bovino mediante la

[17] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camisas y blusas*, página 18.

[18] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 96-99; y primera declaración inicial de Indonesia, párrafo 26.

[19] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 168.

[20] Segunda comunicación escrita de Indonesia, sección III.D.2(e), párrafo 206. Respuestas de Indonesia a las preguntas formuladas por el Grupo Especial después de la segunda reunión sustantiva, pregunta 102, párrafo 38.

[21] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 110, 236.

[22] Véase, por ejemplo. "New Zealand Export Statistics to Indonesia 2010-2015" *Global Trade Atlas* (Prueba documental NZL-5) y Meat Industry Association Statement (Prueba documental NZL-12).

[23] Huffington Post "Hormonal Milk and Meat: A Dangerous Public Health Risk" (Prueba documental IDN-58); "Hormones in Meat" (Prueba documental IDN-83); "Growth Hormones Fed to Beef Cattle Damage Human Health" (Prueba documental IDN-84).

"lista positiva".[24] Esas pruebas documentales son más bien, respectivamente, un blog en el que se expresan preocupaciones acerca de la presencia de hormonas en la leche y la carne, un resumen parcial de la diferencia *CE- Hormonas* y un artículo promocional de la Asociación de Consumidores de Productos Orgánicos en el que se alienta a sus miembros a comprar carne de bovino orgánica.[25]

22. Por otra parte, la prohibición de determinadas importaciones de carne y despojos de bovino impuesta por Indonesia no está racionalmente relacionada con las supuestas preocupaciones acerca de la carne de bovino tratada con hormonas. Esto se desprende claramente del hecho de que se permitan las importaciones de determinados productos de carne de bovino.[26] Sin embargo, una vez más no hay ninguna referencia a límites de las importaciones de estos productos cuando la carne de bovino ha sido tratada con hormonas. Ciertamente, si Indonesia tuviera la intención de proteger a su población de supuestos riesgos derivados de las hormonas, impondría medidas aplicables universalmente a todos los productos de carne de bovino tratados con hormonas, no solo a determinados despojos y cortes secundarios de bovino en determinadas circunstancias. Por último, la lista positiva prohíbe todos los productos no enumerados, no solo la carne de bovino tratada con hormonas. Por eso la carne y los despojos de bovino de Nueva Zelandia están prohibidos, aunque no estén tratados con hormonas. Además, en ninguno de los elementos de prueba en que se publicitó esta medida se hizo referencia alguna a las hormonas.[27] Por todas las razones expuestas, la restricción de Indonesia mediante la lista positiva no se puede justificar al amparo del apartado b) del artículo XX.

ii) Plazos de solicitud y períodos de validez limitados para las recomendaciones del MOA y las aprobaciones de importación

23. Indonesia sostiene que el apartado b) del artículo XX justifica sus plazos de solicitud y períodos de validez limitados para las recomendaciones del MOA y las aprobaciones de importación sobre la base de que son un elemento necesario de su régimen aduanero.[28]

24. Indonesia alega que sus medidas relativas a los plazos de solicitud y períodos de validez limitados se han "prescrito porque los productos en litigio son productos que se degradan fácilmente. Siendo así, los datos serán más exactos si son más próximos a la fecha de la importación".[29] No obstante, las medidas en litigio exigen que los importadores faciliten información hasta seis meses antes de la importación. Si se eliminaran los plazos de solicitud y los períodos de validez limitados, como Nueva Zelandia propone que se haga, Indonesia estaría en mejores condiciones de obtener datos más exactos porque se obtendrían más cerca del momento de la importación.

25. Indonesia reconoce asimismo en su segunda comunicación escrita que sus plazos de solicitud limitados se aplican únicamente a determinados productos del reino animal y únicamente a determinados productos hortícolas frescos.[30] La aplicación incoherente de esta medida por parte de Indonesia da motivos para creer que su verdadero objetivo no es evitar la degradación de los alimentos o recopilar datos.

26. En rigor, Indonesia no ha demostrado que la aplicación de las medidas aduaneras sea, de hecho, el objetivo de su medida. Indonesia no identifica qué partes específicas de sus leyes y reglamentos relativos a la aplicación de las medidas aduaneras son pertinentes. Como constató el Grupo Especial que examinó el asunto *Colombia - Puertos de entrada*, las referencias generales a las leyes y reglamentos relativos a la aplicación de las medidas aduaneras no satisfarían el criterio jurídico exigido en el apartado d) del artículo XX.[31]

27. La jurisprudencia de la OMC confirma que el Grupo Especial no está vinculado por la afirmación de Indonesia del objetivo de su medida. Antes bien, un grupo especial debe examinar todas las pruebas pertinentes, con inclusión del texto, la estructura y los antecedentes legislativos

[24] Véase la primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 40-43.
[25] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 110, 236.
[26] Véase la primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 43.
[27] Véanse las pruebas enumeradas en la nota 66 de la primera comunicación escrita de Nueva Zelandia.
[28] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 241 y 242.
[29] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 242.
[30] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 57 y 58.
[31] Informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafos 7.516-7.525.

de la medida en cuestión.[32] Las simples afirmaciones sobre la finalidad de una medida impugnada no bastan para establecer que está destinada a promover un objetivo contemplado en el artículo XX. En este caso, no hay nada en las fuentes mencionadas por Indonesia que indique la conexión requerida entre esta medida y la aplicación de las medidas aduaneras.[33]

iii) Condiciones de licencia fijas

28. Indonesia aduce que el apartado d) del artículo XX se aplica con respecto a las condiciones de licencia fijas, pese a lo cual tampoco esta vez ha demostrado adecuadamente que la aplicación de las medidas aduaneras sea el objetivo de esa medida. Indonesia no ha hecho más que enumerar unos pocos títulos de leyes y reglamentos sobre aduanas, cuarentena e inocuidad de los alimentos. Por tanto, Indonesia no ha identificado las leyes y reglamentos relativos a la aplicación de las medidas aduaneras específicos cuya observancia, según alega, están sus restricciones destinadas a lograr.

29. Indonesia sostiene que la finalidad de las condiciones de licencia fijas es "obligar a los importadores a incluir información como el puerto de entrada, el volumen, etc., a fin de que los funcionarios de aduanas evalúen la clasificación aduanera y la admisibilidad para la importación" y "recopilar información con fines estadísticos".[34] Sin embargo, Indonesia no ha demostrado que la medida sea "necesaria[ ]" para lograr este objetivo. De hecho, Indonesia podría fácilmente obtener mejor información de otras fuentes, que proporcionaran datos sobre lo que los importadores importan realmente, y no solo sobre lo que solicitan importar. Como ha explicado anteriormente Nueva Zelandia, ya hay procesos que se utilizan para fines de recopilación de información.

iv) Prescripción de realización del 80%

30. La defensa de Indonesia con respecto a la prescripción de realización del 80% se basa en los apartados b) y d) del artículo XX.[35]

31. Con respecto al **apartado d) del artículo XX**, Indonesia afirma que su prescripción de realización es necesaria para la aplicación de las medidas aduaneras ya que sirve como "salvaguardia contra la exageración excesiva de las importaciones previstas por parte de los importadores".[36] Sin embargo, Indonesia no ha indicado las disposiciones específicas de las "leyes y [] los reglamentos" "para lograr la observancia" de los cuales es necesaria la prescripción de realización del 80%, ni que la aplicación de las medidas aduaneras sea el objetivo de la medida.

32. Es más, incluso aunque Indonesia tuviera razón al decir que si no existiera la prescripción de realización del 80% los importadores "sobreestimarían" las importaciones previstas, Indonesia pasa por alto el hecho de que cualquier sobreestimación de este tipo solo se produciría como consecuencia de otros aspectos restrictivos e incompatibles con la OMC del régimen de licencias de importación de Indonesia, a saber, los plazos de solicitud y los períodos de validez limitados y las condiciones de licencia fijas.

33. Además, Indonesia no ha demostrado que la medida sea necesaria para el cumplimiento de ese objetivo. El efecto restrictivo del comercio causado por la medida, que induce a los importadores a limitar las cantidades que importan antes de incumplir la prescripción de realización del 80%, se impone sobre cualquier contribución que haga al logro del objetivo contemplado en el apartado d) del artículo XX.

[32] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos derivados de las focas*, párrafo 5.144.

[33] Véanse por ejemplo la segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, sección III.A(b)(iii); y la segunda declaración inicial de Nueva Zelandia, párrafos 62 y 63.

[34] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 243.

[35] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 107, donde se hace referencia a los párrafos 78-81; y respuestas de Indonesia a las preguntas formuladas por el Grupo Especial después de la primera reunión sustantiva, pregunta 16, párrafo 12.

[36] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 79.

34. Al parecer Indonesia sostiene asimismo, en términos vagos, que la prescripción de realización del 80% está justificada al amparo del **apartado b) del artículo XX**.[37] Sin embargo, una vez más Indonesia no ha demostrado que la medida haga una contribución a su objetivo declarado de proteger la salud y la vida de las personas. Concretamente, Indonesia no ha aportado ninguna prueba que demuestre que se estuviera produciendo una "exageración" de las importaciones cuando no existía la prescripción de realización del 80%. Indonesia tampoco ha presentado ninguna prueba ni ha dado ningún tipo de explicaciones de por qué, incluso si se produjo, la exageración de las importaciones supondría un riesgo para la salud de las personas.

v) Prohibiciones y restricciones al uso, venta y distribución de animales y productos del reino animal importados

35. La defensa de Indonesia respecto de las restricciones al uso, venta y distribución está basada en los apartados a) y b) del artículo XX. Los argumentos de Indonesia no satisfacen el criterio exigido para formular una defensa al amparo de cualquiera de estos apartados.

36. La defensa de Indonesia basada en el **apartado a) del artículo XX** consiste en que la medida es necesaria para proteger la moral pública porque evita que los consumidores "compren por error animales o productos del reino animal que no se ajusten a los requisitos Halal".[38]

37. Sin embargo, Nueva Zelandia ha demostrado que todos los productos del reino animal pertinentes que se exportan desde Nueva Zelandia a Indonesia están certificados como halal. Este requisito está reflejado tanto en la legislación indonesia como en la legislación neozelandesa. Indonesia ha reconocido formalmente que las prácticas de sacrificio y transformación de la carne de Nueva Zelandia cumplen los requisitos halal de Indonesia. Por consiguiente, las medidas en litigio no contribuyen al objetivo citado por Indonesia, puesto que otros mecanismos ya aseguran que se satisfaga este objetivo.

38. Esto significa que la restrictividad del comercio de la medida prevalece fácilmente sobre la finalidad que alega Indonesia para ella y no puede considerarse "necesaria[]" para proteger la moral pública.

39. Indonesia alega también, respecto del **apartado b) del artículo XX**, que no está permitido vender animales y productos del reino animal importados en los mercados tradicionales indonesios debido a los peligros que entraña congelar y descongelar la carne.[39]

40. Sin embargo, Indonesia no ha presentado ninguna prueba pertinente de que proteger la salud humana fuera la razón de las restricciones de Indonesia a las ventas de carne importada en los mercados tradicionales, ni de que la carne importada vendida en los mercados tradicionales suponga un riesgo mayor para la salud de las personas que la carne sacrificada en el país. De hecho, la propia prueba documental IDN-79 de Indonesia demuestra que la carne congelada es inocua siempre que fuera inocua en el momento en que se congeló. Cuando se descongela, los microbios se volverán activos y se multiplicarán, pero al mismo ritmo que en la carne fresca.[40]

41. Además, la prueba documental IDN-57 presentada en apoyo de la defensa de su medida hecha por Indonesia, que se titula "The Effect of Freezing and Thawing on Technological Properties of Meat" (El efecto de la congelación y la descongelación en las propiedades tecnológicas de la carne), se refiere a la calidad de los alimentos, no a su inocuidad.[41] Los repetidos argumentos de Indonesia basados en la "calidad y textura de la carne"[42] no son solo infundados, sino también irrelevantes para una defensa al amparo del apartado b) del artículo XX.

[37] Respuestas de Indonesia a las preguntas formuladas por el Grupo Especial después de la primera reunión sustantiva, pregunta 16, párrafos 11 y 12.

[38] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 166.

[39] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 110.

[40] "Rules of Thawing and Refreezing Meat" (Prueba documental IDN-79).

[41] Corina Gambuteanu, Daniela Borda y Petru Alexe, "The Effect of Freezing and Thawing on Technological Properties of Meat: Review" (Prueba documental IDN-57).

[42] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 109 ("establecer prescripciones de ... calidad"), 110, 193 y 225.

42. Por último, Indonesia no ha aportado ninguna prueba que demuestre que impide que la carne congelada producida en el país se venda en los mercados tradicionales. De hecho, el Grupo Especial dispone de pruebas de que la propia empresa contratadora de propiedad estatal indonesia BULOG ha distribuido carne congelada en los mercados tradicionales de Yakarta en un intento de bajar el precio de la carne de bovino.

vi) Prescripción de compra de productos nacionales

43. Indonesia ha hecho escasos esfuerzos para demostrar que su prescripción de compra de productos nacionales fuera adoptada para proteger los objetivos identificados en el apartado b) del artículo XX. No hay nada en el diseño o la estructura de la medida que indique que esa era la finalidad de la medida. Antes bien, la propia medida parece haber sido diseñada como una forma adicional de protección para los productores nacionales de carne de bovino frente a la competencia de la carne de bovino importada.

44. Este objetivo no corresponde a la protección de la vida y la salud de las personas conforme al apartado b) del artículo XX. Si así fuera, los Miembros podrían simplemente prohibir las importaciones sobre la base de que hacerlo era necesario para estimular la producción local.

vii) Precio de referencia de la carne de bovino

45. Indonesia no ha presentado ninguna prueba creíble que demuestre que sus prescripciones en materia de precios de referencia contribuyan a la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o a la preservación de los vegetales de conformidad con el apartado b) del artículo XX. El diseño y la estructura de esta medida no indican que sea necesaria para proteger a los ciudadanos indonesios de amenazas a la salud pública.[43]

46. Indonesia no ha presentado prueba alguna de la existencia de una oferta excesiva de estos productos, ni de la posibilidad de "crisis inminentes" o "amenazas inminentes al suministro alimentario de Indonesia"[44], ni siquiera en la prueba documental que presentó Indonesia sobre su "plan de seguridad alimentaria".[45] Por el contrario, las respuestas de Indonesia a las preguntas del Grupo Especial, así como sus pruebas documentales, apuntan a una escasez de oferta de alimentos crónica, con amenazas persistentes de inseguridad alimentaria y subnutrición en las comunidades más pobres de Indonesia, como lo demuestra la existencia de malnutrición crónica.[46] La pruebas demuestran más bien que Indonesia necesita más proteína segura y de alta calidad, lo que explica el fuerte crecimiento de las exportaciones de carne y despojos de bovino a Indonesia durante el primer decenio del presente milenio antes de que se introdujeran las medidas en litigio.[47]

b) Régimen de licencias de importación para los productos hortícolas

47. La argumentación de Indonesia en el marco del artículo XX con respecto a los plazos de solicitud y los períodos de validez limitados, las condiciones de licencia fijas, la prescripción de realización del 80% y los precios de referencia es sustancialmente la misma para los animales y los productos del reino animal y para los productos hortícolas. Nueva Zelandia ha abordado cada uno de esos argumentos en detalle en su segunda comunicación escrita, y ha puesto de manifiesto

[43] Compárese la segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 240.

[44] Respuestas de Indonesia a las preguntas formuladas por el Grupo Especial después de la primera reunión sustantiva, pregunta 18, párrafo 20.

[45] Ministry of Agriculture, "Agency for Food Security, 'at a Glance'" (Prueba documental IDN-25). Y véanse también las respuestas de Indonesia a las preguntas formuladas por el Grupo Especial después de la primera reunión sustantiva, preguntas 17, 18, 27.

[46] Respuestas de Indonesia a las preguntas formuladas por el Grupo Especial después de la primera reunión sustantiva, pregunta 18, párrafo 19. Véase también "Indonesia Retail Report Update 2013 by Global Agricultural Information" (Prueba documental IDN-78); "The Indonesian Consumer Behaviour, Attitudes and Perceptions Toward Food" (Prueba documental IDN-51) página 14; "Rural Poverty in Indonesia", Rural Poverty Portal (Prueba documental IDN-4).

[47] Véase por ejemplo Meat Industry Association (New Zealand), Statement in relation to Indonesia's beef import restrictions, 11 de noviembre de 2015 (Prueba documental NZL-12).

que Indonesia no ha demostrado que estas medidas estén justificadas al amparo del artículo XX.[48] Por ello, esta sección se centra en las medidas que son específicas para los productos hortícolas, a saber: las prohibiciones y restricciones basadas en los períodos de cosecha de Indonesia, las prescripciones relativas a la posesión y la capacidad de los almacenes, las prohibiciones y restricciones relativas al uso, venta y distribución de productos importados y la prescripción de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha.

i) Prohibiciones y restricciones basadas en los períodos de cosecha de Indonesia

48. Indonesia alega que sus prohibiciones y restricciones basadas en los períodos de cosecha están justificadas al amparo del apartado b) del artículo XX porque la oferta excesiva de productos hortícolas durante los períodos de cosecha podría constituir una amenaza a la salud pública.

49. Sin embargo, Indonesia no ha demostrado que la salud pública sea el objetivo de su medida. Nada en el diseño o la estructura de la medida indica que fuese adoptada o aplicada para proteger la salud de las personas. Indonesia no ha presentado ninguna prueba de que "la acumulación de productos hortícolas podridos" se haya producido, o se produciría, como resultado de importaciones efectuadas durante las temporadas de cosecha nacionales, ni de que esta fuera la razón de la introducción de la medida. Más bien, las pruebas aportadas por Nueva Zelandia indican que la verdadera razón de la medida es proteger a los agricultores nacionales de la competencia de las importaciones.

50. Indonesia tampoco ha demostrado que la medida sea "necesaria[]" para proteger la salud de las personas. Indonesia no ha establecido que la medida contribuya a ese objetivo en absoluto, y menos aún que haga una contribución importante a ese objetivo como se exige cuando una medida produce efectos de restricción del comercio internacional tan graves como los resultantes de una prohibición de las importaciones.

ii) Prescripción relativa a la propiedad y la capacidad de los almacenes

51. Indonesia sostiene que su prescripción relativa a la propiedad y la capacidad de los almacenes está justificada al amparo de los apartados a), b) y d) del artículo XX.

52. En relación con el **apartado a) del artículo XX**, la impugnación que hace Nueva Zelandia de la prescripción relativa a la propiedad y la capacidad de las instalaciones de almacenamiento se limita a los productos hortícolas (que son intrínsecamente halal). Por tanto, los argumentos relativos a la moral pública formulados por Indonesia en el marco del apartado a) del artículo XX carecen de fundamento y deberían rechazarse.

53. En relación con el **apartado d) del artículo XX** y el **apartado b) del artículo XX**, los intentos de Indonesia de justificar sus prescripciones en materia de propiedad y de capacidad de almacenamiento de productos hortícolas no tienen en cuenta las alegaciones de Nueva Zelandia. Concretamente, la impugnación de Nueva Zelandia se refiere exclusivamente a las prescripciones según las cuales los importadores deben *poseer* instalaciones de almacenamiento con una capacidad equivalente a la cantidad de producto importada durante un período de seis meses, a *razón de uno por uno*.

54. Ninguna de las pruebas o argumentos de Indonesia respaldan la necesidad de una prescripción de que los importadores *posean* su almacén. No hay razón por la que la "propiedad" en oposición al alquiler de las instalaciones de almacenamiento represente un mayor "compromiso" a suministrar alimentos inocuos para el consumo o facilitaría la aplicación de las medidas aduaneras. Tampoco está claro por qué no hay tolerancia para el movimiento de productos durante un período de validez. Mantener las instalaciones de almacenamiento vacías durante varios meses después de que se hayan vendido los productos almacenados en ellas, pero antes del siguiente período de validez, no hace ninguna contribución a los objetivos contemplados en los apartados b) y d) del artículo XX.

[48] Véase por ejemplo la segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, secciones III.B(a)(iii), III.B(b)(iii) y III.B(c)(iii). Véase también el resumen de estas medidas en el contexto de los animales y los productos del reino animal que figura en las secciones I.2 a) i)-I.2 a) iii) de este segundo resumen.

iii) Prohibiciones y restricciones al uso, venta y distribución de productos hortícolas importados

55. La defensa de Indonesia respecto de su medida que restringe el uso, la venta y la distribución de productos hortícolas importados se basa en los apartados a), b) y d) del artículo XX.

56. En relación con el **apartado a) del artículo XX**, Indonesia aduce que este medida es necesaria para proteger la moral pública al estar destinada a asegurar que los alimentos no halal no lleguen a los mercados tradicionales indonesios.[49] Sin embargo, no hay ninguna referencia al término halal en los instrumentos jurídicos pertinentes mediante los que se aplica la medida, e Indonesia no ha presentado prueba alguna de la existencia de requisitos de certificación halal para los productos hortícolas importados. Indonesia no ha explicado por qué las medidas son "necesarias para proteger la moral pública" ni ha demostrado que el objetivo de la medida sea proteger la moral pública o las creencias religiosas del pueblo indonesio.

57. En relación con el **apartado d) del artículo XX**, Indonesia no ha demostrado que las restricciones relativas al uso, venta y distribución tengan el objetivo de asegurar la observancia de las prescripciones en materia de inocuidad de los alimentos. Indonesia no ha proporcionado detalles específicos ni en las leyes y reglamentos cuya observancia está destinada a lograr esta medida, ni en las disposiciones específicas de esas leyes y reglamentos.

58. Indonesia tampoco ha demostrado que las restricciones tengan el objetivo de proteger la salud de las personas en el sentido del **apartado b) del artículo XX**. Ni del texto ni del funcionamiento de los reglamentos se desprende prueba alguna de que las restricciones tengan el objetivo de proteger la salud de las personas. Tampoco hay pruebas de que las prescripciones reducirían la propagación de patógenos en la cadena de suministro alimentario al público en general contribuyendo así al objetivo de la salud de las personas. Las prescripciones añaden una capa más de distribución para los productos hortícolas frescos importados destinados al consumo. Parecería que esto aumenta las dificultades que supone rastrear los patógenos en la cadena de suministro alimentario.

iv) Prescripción de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha

59. Indonesia alega, basándose en el apartado b) del artículo XX del GATT de 1994, que la finalidad de su prescripción de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha para los productos hortícolas frescos es asegurar que los productos hortícolas sean frescos y nutritivos, estén libres de productos químicos y conservantes, y sean inocuos y de buena calidad.[50] Sin embargo, esta medida no puede ser "necesaria[ ]" para el logro de dicho objetivo, ya que no hace ninguna distinción en función de factores como la vida en almacén de determinados productos hortícolas, muchos de los cuales tienen una vida en almacén superior a seis meses. Por ejemplo, como reconoció Indonesia en su primera comunicación escrita[51], las manzanas y las peras se pueden almacenar durante más de seis meses en atmósferas controladas que usan niveles bajos de oxígeno y niveles elevados de dióxido de carbono para disminuir el ritmo de la respiración.[52] Las cebollas también tienen una vida en almacén superior a seis meses.[53] Además, Nueva Zelandia no acepta que la finalidad de la prescripción de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha sea proteger contra "productos químicos nocivos", ya que estos productos se regulan por separado mediante reglamentos indonesios que no están en litigio en esta diferencia.[54]

[49] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 187.
[50] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 110.
[51] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 150.
[52] Dianne M. Barrett, "Maximizing the Nutritional Value of Fruits & Vegetables <http://www.fruitandvegetable.ucdavis.edu/files/197179.pdf, páginas 40 y 41 (Prueba documental IDN-54).
[53] Kitinoja, Lisa, y Adel Kader, "Section 7: Storage of Horticultural Crops" FAO Corporate Document Repository, Agriculture and Consumer Protection (Prueba documental IDN-73).
[54] Segunda declaración inicial de Nueva Zelandia, párrafo 84.

c) Regímenes de licencias de importación en su conjunto

60. Indonesia también ha tratado de justificar su régimen de licencias de importación para los animales y los productos del reino animal "en su conjunto" y su régimen de licencias de importación para los productos hortícolas "en su conjunto" al amparo de los apartados a), b) y d) del artículo XX del GATT de 1994.

61. En relación con el **apartado a) del artículo XX**, Indonesia declara, en términos muy generales, que cada uno de sus regímenes de licencias de importación *en su conjunto* "entra en el ámbito de la moral pública".

62. Al tratar de justificar su régimen, Indonesia se ha limitado a mencionar cinco leyes globales y luego ha concluido, sin más explicación, que su régimen de licencias de importación en su conjunto se requiere para proteger la moral pública. Sin embargo, no basta que Indonesia aduzca que algunos aspectos de las leyes globales conforme a las cuales se aplican sus reglamentos pueden tratar cuestiones relativas a la moral pública. Para respaldar una defensa al amparo del apartado a) del artículo XX, Indonesia debe demostrar que cada una de las medidas específicas identificadas por los reclamantes tiene un objetivo subyacente de moral pública evidenciado por su diseño, su arquitectura y su estructura reveladora. No ha hecho tal cosa.

63. Además, Nueva Zelandia ha descrito los amplios arreglos que se han establecido para asegurar que todas las exportaciones pertinentes de productos del reino animal sean halal.[55] Esos arreglos eliminan el riesgo de que los indonesios compren por error productos del reino animal no halal. Por otro lado, el apartado a) del artículo XX no justifica las restricciones de Indonesia a las importaciones de productos hortícolas. Las propias comunicaciones, pruebas documentales y leyes de Indonesia suponen que los productos hortícolas son intrínsecamente halal. Por lo tanto, las medidas de Indonesia en litigio no contribuyen al objetivo de moral pública.

64. Con respecto al **apartado b) del artículo XX**, Indonesia se remite a la *Ley de Alimentos* y, por inferencia, concluye que la totalidad de su régimen de licencias de importación "está comprendido en la gama de políticas destinadas a proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o a preservar los vegetales".[56]

65. Sin embargo, el solo hecho de que uno de los objetivos enunciados en la *Ley de Alimentos* guarde relación con la seguridad alimentaria no demuestra que cada medida específica en litigio en esta diferencia tenga un objetivo de seguridad alimentaria. Como declaró el Órgano de Apelación en *CE - Productos derivados de las focas*, también debe existir "un vínculo suficiente entre la medida y el interés protegido". En consecuencia, Indonesia debe probar que la protección de la vida o la salud es un objetivo de cada restricción del comercio distinta en litigio en esta diferencia. Una simple referencia a la *Ley de Alimentos* no establece dicho nexo con suficiente precisión.

66. Además, Indonesia mezcla frecuentemente los conceptos de inocuidad de los alimentos y de "seguridad alimentaria".[57] Es cuestionable si el objetivo de "seguridad alimentaria", tal como lo utiliza Indonesia, estaría comprendido en la excepción prevista en el apartado b) del artículo XX. Para Indonesia, "seguridad alimentaria" parece equivaler a proteger a los productores locales y no a asegurar que la población disponga de alimentos inocuos.

67. Además, Indonesia no ha explicado de qué manera las medidas en litigio contribuyen a los objetivos de seguridad alimentaria, aunque era pertinente. Por el contrario, las medidas limitativas de las importaciones impuestas por Indonesia parecen haber tenido el efecto de aumentar la escasez de alimentos, subir los precios y repercutir directamente en la nutrición.

68. Con respecto al **apartado d) del artículo XX**, Indonesia aduce que sus regímenes de licencias *en su conjunto* están destinados a lograr la observancia de las leyes y reglamentos aduaneros.

---

[55] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 115-117; y primera declaración inicial de Nueva Zelandia, párrafos 45-51.

[56] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 105-124.

[57] Véase por ejemplo la segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 123, 207(b), sección III.D.2.

69. La falta de especificidad de Indonesia en su defensa al amparo del apartado d) del artículo XX resulta problemática. Indonesia ha facilitado una lista de títulos de leyes sobre aduanas, cuarentena e inocuidad de los alimentos que según dijo se incluyen entre "las leyes y los reglamentos compatibles con la OMC" que justifican sus diversas medidas.[58] Sin embargo, no ha proporcionado casi ninguno de esos instrumentos jurídicos como pruebas documentales ni ha señalado qué disposiciones específicas de esos instrumentos son pertinentes. Esta falta de especificidad hace que sea difícil para los reclamantes responder a la vaga defensa de Indonesia al amparo del apartado d) del artículo XX.

70. Por ejemplo, Indonesia ha señalado que algunos de sus reglamentos agrícolas y comerciales contienen referencias a la *Ley de Aduanas*. Sin embargo, esto solo no basta para demostrar que cada medida restrictiva del comercio específica sometida a este Grupo Especial está destinada a lograr la observancia de la *Ley de Aduanas*. Incluso si estuvieran destinadas a lograr este objetivo, hay maneras mucho menos restrictivas del comercio en que Indonesia podría reunir los datos relativos a las importaciones con fines estadísticos. Muchos de esos mecanismos ya existen de manera independiente en Indonesia. Por lo tanto, Indonesia no ha dado razones creíbles de por qué sus medidas, que tienen un efecto limitativo de las importaciones, son necesarias.

d) Restricciones a la importación sobre la base de la "suficiencia" de la producción nacional

71. Indonesia afirma que las restricciones basadas en la "suficiencia" de la producción nacional están justificadas al amparo del apartado b) del artículo XX.[59] Sin embargo, Indonesia no ha aportado ningún argumento o prueba que demuestre que la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales sea un objetivo perseguido por la medida, ni tampoco ha demostrado que la medida sea "necesaria[ ]" para el logro de ese objetivo. De hecho, Nueva Zelandia ha demostrado que el verdadero objetivo de la condición de insuficiencia nacional es limitar las importaciones cuando la producción nacional se considera suficiente para atender la demanda interna.

3 Indonesia no ha demostrado que ninguna de sus medidas se ajuste a la parte introductoria del artículo XX

72. Como Indonesia no ha justificado provisionalmente sus medidas conforme a los párrafos del artículo XX, no se ha llegado a la parte introductoria del artículo XX. En cualquier caso, Indonesia tampoco ha demostrado que sus medidas se apliquen de manera compatible con la parte introductoria.

73. En su segunda comunicación escrita, Indonesia aduce, sobre la base del primer elemento de la parte introductoria, que sus medidas no se aplican en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones.[60]

74. Este argumento debería rechazarse. El Órgano de Apelación ha confirmado que uno de los factores más importantes de la evaluación de la discriminación arbitraria o injustificable es la cuestión de si la discriminación puede conciliarse, o está racionalmente relacionada, con el objetivo de política respecto del cual la medida se haya justificado provisionalmente al amparo de los párrafos del artículo XX. Indonesia no ha demostrado que ninguna de sus medidas pueda conciliarse o esté racionalmente conectada con los objetivos de política contemplados en el artículo XX.

75. Indonesia aduce también que, como sus medidas no están ocultas, sino que se "anuncian públicamente", no son restricciones encubiertas al comercio.[61] Este argumento, basado en el segundo elemento de la parte introductoria del artículo XX, también debería rechazarse. El Órgano de Apelación ha sostenido que una "restricción o discriminación *oculta* o *tácita* en el comercio internacional *no* agota el significado de 'restricción encubierta'" en la parte introductoria. Es más,

[58] Respuestas adicionales de Indonesia a las preguntas formuladas por el Grupo Especial después de la primera reunión sustantiva, párrafo 46.
[59] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 161.
[60] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 148.
[61] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 157 y 250.

en *Estados Unidos - Gasolina*, el Órgano de Apelación confirmó que "puede interpretarse adecuadamente que la 'restricción encubierta', cualesquiera que sean los demás aspectos que comprenda, abarca las restricciones ... aplicadas en la forma de una medida formalmente comprendida en el ámbito de una de las excepciones enumeradas en el artículo XX".[62] Esta interpretación más amplia de "restricción encubierta" es compatible con el propósito de "evitar el abuso o el uso ilícito de las excepciones a las normas sustantivas, que se prevén en el artículo XX". Por consiguiente, como ha demostrado Nueva Zelandia, las medidas de Indonesia son "restricciones encubiertas".

III. LAS MEDIDAS EN LITIGIO NO ESTÁN JUSTIFICADAS AL AMPARO DEL PÁRRAFO 2 C) DEL ARTÍCULO XI DEL GATT DE 1994

76. En su segunda comunicación escrita, Indonesia planteó una defensa totalmente nueva al amparo del párrafo 2 c) ii) del artículo XI del GATT de 1994 con respecto a sus restricciones basadas en los precios de referencia para la carne de bovino, el pimiento y los chalotes, y a las restricciones basadas en las temporadas de cosecha nacional para los productos hortícolas.[63]

77. Sin embargo, la posibilidad de invocar el párrafo 2 c) ii) del artículo XI como defensa respecto del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 se ha eliminado para los productos hortícolas después de la entrada en vigor del Acuerdo sobre la Agricultura. La nota 1 del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura establece una lista ilustrativa de medidas que se ha prescrito se conviertan en derechos de aduana propiamente dichos, excepto en el caso de las medidas mantenidas "al amparo de otras disposiciones generales no referidas específicamente a la agricultura del GATT de 1994". El párrafo 2 c) del artículo XI es una excepción para determinadas "[r]estricciones a la importación de cualquier producto agrícola o pesquero". En consecuencia, en lo que respecta a los productos agrícolas, el párrafo 2 c) del artículo XI no es una "disposici[ón] general[] no referida[] específicamente a la agricultura" del GATT de 1994. Por tanto no puede ser una excepción a medidas que se ha prescrito se conviertan en derechos de aduana propiamente dichos en virtud del párrafo 2 del artículo 4, entre las que se cuentan las restricciones cuantitativas.

78. En cualquier caso, incluso si pudiera invocarse como defensa, Indonesia no ha cumplido la carga que le corresponde de establecer que la medida satisface los requisitos jurídicos del párrafo 2 c) ii) del artículo XI.

IV. LOS PLAZOS DE SOLICITUD Y LOS PERÍODOS DE VALIDEZ LIMITADOS SON INCOMPATIBLES CON EL ACUERDO SOBRE PROCEDIMIENTOS PARA EL TRÁMITE DE LICENCIAS DE IMPORTACIÓN

79. Los plazos de solicitud y los períodos de validez limitados son las únicas medidas que Nueva Zelandia ha aducido que son incompatibles con el Acuerdo sobre Licencias de Importación, ya que son las únicas medidas que constituyen "procedimientos administrativos" comprendidos en el ámbito de aplicación de ese Acuerdo. En la medida en que el Grupo Especial constate que dichas medidas están comprendidas en el ámbito de aplicación de las disciplinas del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación, son incompatibles con el párrafo 2 del artículo 3 de dicho Acuerdo.

80. Nueva Zelandia ha demostrado que los plazos de solicitud y los períodos de validez limitados no constituyen procedimientos de trámite de licencias "automáticas" en el sentido del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Licencias de Importación. Esto se debe, entre otras cosas, a que no permiten que las solicitudes sean "presentadas en cualquier día hábil con anterioridad al despacho aduanero" como exige el párrafo 2 a) ii) del artículo 2 del Acuerdo. Por consiguiente, las medidas constituyen procedimientos de trámite de licencias no automáticas en el sentido del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación.

81. Nueva Zelandia ha demostrado que los plazos de solicitud y los períodos de validez limitados son incompatibles con el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación, porque tienen efectos restrictivos del comercio innecesarios sobre las importaciones. En particular, los plazos de solicitud y los períodos de validez limitados causan disminuciones de las

[62] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gasolina*, página 27.
[63] Segunda comunicación escrita de Indonesia, sección III.E.

importaciones al comienzo de cada trimestre por la demora entre la expedición de las licencias de importación y la certificación y expedición a Indonesia de las importaciones, y al final de cada trimestre por el riesgo de reexportación.[64]

82. Indonesia sostiene que los plazos de solicitud y los períodos de validez limitados no se pueden prohibir en virtud del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación y alega que para dar efecto al párrafo 6 del artículo 1, el párrafo 2 a) ii) del artículo 2 del Acuerdo sobre Licencias de Importación debe leerse de manera que "las solicitudes de licencias [no tengan que] ser presentadas en cualquier día hábil".[65] Ahora bien, la interpretación novedosa que hace Indonesia del párrafo 2 a) ii) del artículo 2 saca de contexto el párrafo 6 del artículo 1 y no está respaldada por los términos del párrafo 2 del artículo 2. En rigor despojaría, de hecho, totalmente de sentido a dicha disposición

V. DETERMINADAS MEDIDAS EN LITIGIO SON INCOMPATIBLES CON EL PÁRRAFO 4 DEL ARTÍCULO III DEL GATT DE 1994

83. Nueva Zelandia ha demostrado que las tres medidas: las restricciones al uso, la venta y la distribución de carne, canales y despojos de bovino; las restricciones al uso, venta y distribución de productos hortícolas; y la prescripción de compra de productos nacionales para la carne de bovino son incompatibles con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.

a) Restricciones al uso, venta y distribución de carne, canales y despojos de bovino

84. Indonesia no ha refutado los argumentos formulados por Nueva Zelandia en el sentido de que las prohibiciones del uso, venta y distribución de carne, canales y despojos de bovino importados son incompatibles con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.

85. Indonesia afirma que sus "limitaciones al uso final para los productos del reino animal -concretamente, la restricción a las ventas de productos de carne importados en los mercados tradicionales indonesios- se aplica de manera uniforme a las importaciones y a los productos nacionales".[66] Sin embargo, la afirmación de Indonesia no está respaldada por pruebas, y no se ajusta a los hechos. Además, Indonesia no aborda la prohibición de las importaciones de productos de carne y despojos de bovino para su venta en "mercados modernos" (como los supermercados).

86. Por consiguiente, al prohibir la venta de carne, canales y despojos de bovino en los mercados modernos y tradicionales, en circunstancias en las que no se aplican restricciones comparables a la carne, las canales y los despojos de bovino elaborados en el país, la medida de Indonesia es incompatible con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994. Además, Indonesia no ha cumplido la carga que le corresponde de probar que es aplicable a la medida una excepción al amparo del artículo XX.

b) Restricciones al uso, venta y distribución de productos hortícolas

87. Al parecer Indonesia no cuestiona que las restricciones al uso, venta y distribución de productos hortícolas importados estén comprendidas en el ámbito de aplicación del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.[67] Más bien trata de basar sus defensas en los apartados a) y b) del artículo XX. Sin embargo, Indonesia no ha demostrado que las restricciones al uso, venta y distribución tengan el objetivo de proteger la moral pública o las creencias religiosas ni de proteger la salud de las personas, y menos aún que sean "necesarias" para lograr esos objetivos.

[64] Véase por ejemplo la primera declaración de Indonesia, gráfico 8.
[65] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 65.
[66] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 188.
[67] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 187.

c) Prescripción de compra de productos nacionales

88. Indonesia alega que la prescripción de compra de productos nacionales no es incompatible con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 porque "nunca se ha utilizado para impedir la expedición de una licencia de importación". Independientemente de si la prescripción de compra de productos nacionales se ha mencionado como fundamento para rechazar un solicitud de una licencia de importación, otorga un trato menos favorable a las importaciones frente a los productos nacionales. De hecho, una medida que está en vigor pero no se ha aplicado todavía puede impugnarse por ser incompatible con las obligaciones de un Miembro.

CONCLUSIÓN

89. A través de sus comunicaciones, Indonesia ha aducido que su régimen no "restringe o limita" las importaciones y que los importadores "pueden importar tanto como quieran".[68] Sin embargo, como han demostrado los reclamantes, Indonesia impide de hecho a los importadores importar tanto como quieran. En realidad, las importaciones se restringen porque, entre otras cosas:

a. se prohíbe a los importadores importar determinados productos (como despojos y cortes secundarios de bovino);

b. para los productos permitidos, los importadores no pueden importar más que la cantidad especificada en su aprobación de importación por período de validez;

c. se prohíbe a los importadores importar productos diferentes, en puertos distintos o desde países de origen diferentes por período de validez;

d. los importadores deben ser conservadores al estimar la cantidad de productos que solicitan por período de validez, o corren el riesgo de que se revoque su capacidad de importar;

e. se impide a los importadores importar determinados productos durante la temporada de cosecha nacional, o cuando el precio interno es superior a un nivel determinado, o cuando se han cosechado con anterioridad a un determinado período antes de la importación;

f. los importadores no pueden importar determinados productos con fines de venta a los consumidores a través de mercados modernos o tradicionales;

g. los importadores de productos hortícolas no pueden importar por encima de la capacidad de los almacenes que posean durante cualquier período de seis meses; y

h. los importadores deben satisfacer una prescripción de compra de productos nacionales para importar carne de bovino.

90. Por todas estas razones, y las expuestas en las comunicaciones de los reclamantes, las medidas de Indonesia son incompatibles con sus obligaciones en el marco de la OMC.

[68] Véase la segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 29, 180, 186, 190, 238.

ANEXO C-3

PRIMERA PARTE DEL RESUMEN DE LOS ARGUMENTOS DE LOS ESTADOS UNIDOS

RESUMEN DE LA PRIMERA COMUNICACIÓN ESCRITA DE LOS ESTADOS UNIDOS

1. Indonesia impone numerosas prohibiciones y restricciones a las importaciones mediante leyes y reglamentos que rigen la importación de *productos hortícolas* y de *animales y productos del reino animal* y, en particular, mediante sus regímenes de licencias de importación para esos productos. Además, Indonesia *prohíbe* la importación de todos los productos hortícolas y los animales y productos del reino animal cuando el Gobierno considera que la producción nacional de tales productos es suficiente para satisfacer la demanda interna. Estas prohibiciones y restricciones son totalmente contrarias a las normas de la OMC, y las distorsiones del comercio resultantes no solo afectan a los proveedores extranjeros y a los importadores indonesios, sino que incrementan los costos y reducen las posibilidades de elección de los consumidores indonesios.

I. ANTECEDENTES DE HECHO

2. Indonesia aplica una política de "autosuficiencia" alimentaria, cuyo objetivo es apoyarse en mayor medida en los productores nacionales mediante la "reduc[ción] progresiva" de las importaciones de productos agropecuarios y, en última instancia, la supresión de esas importaciones. Para conseguir ese objetivo, Indonesia ha restringido de forma deliberada y sistemática las importaciones de productos agropecuarios con el fin de proteger a los productores nacionales. Lo ha hecho imponiendo sobre los productos hortícolas y los animales y productos del reino animal regímenes que consisten en prescripciones en materia de licencias de importación complejas y gravosas, y que no están orientadas al mercado.

A. Leyes y reglamentos de Indonesia que rigen la importación de productos hortícolas

3. En 2010, Indonesia sancionó la Ley Nº 13 relativa a la horticultura, que estableció el marco de la política de Indonesia encaminada a proteger a los productores nacionales frente a la competencia de los productos importados. Indonesia refuerza esta política mediante la Ley Nº 18/2012 sobre los alimentos ("Ley de Alimentos") y la Ley Nº 19/2013 sobre la protección y el empoderamiento de los agricultores ("Ley de Agricultores"); y la aplica por medio de sus reglamentos sobre licencias de importación. Conforme al régimen vigente, los importadores de los treinta y nueve productos hortícolas abarcados deben obtener las siguientes aprobaciones: 1) la designación ya sea como RI o como PI por el Ministerio de Comercio; 2) una RIPH expedida por el Ministerio de Agricultura; y 3) en el caso de los RI, una aprobación de importación otorgada por el Ministerio de Comercio.

4. *Plazos de solicitud y períodos de validez de los documentos de importación exigidos.* La importación de productos hortícolas está dividida en dos semestres: enero a junio y julio a diciembre. Para las importaciones del primer semestre, los RI deben obtener las RIPH en noviembre y las aprobaciones de importación, en diciembre; para las del segundo semestre, los RI deben obtener las RIPH en mayo y las aprobaciones de importación, en junio. Las aprobaciones de importación se otorgan "al principio del semestre" y son válidas solo para el semestre de que se trate. Los productos que se importen en el transcurso de un semestre no pueden ser enviados desde el país de origen hasta tanto se hayan expedido las aprobaciones de importación, y deben llegar a Indonesia y ser despachados en aduana antes del final del semestre. Indonesia destruirá o reexportará los productos hortícolas que no sean despachados en aduana antes de que expire su aprobación de importación. Los plazos de solicitud, los períodos de validez y la prescripción de que los productos sean enviados y despachados en aduana dentro del semestre en efecto impiden las importaciones de productos hortícolas al principio y al final de cada semestre.

5. *Condiciones de licencia fijas*. Cuando solicita una RIPH, el importador debe indicar el tipo de productos que desea importar, así como el país de origen y el puerto de entrada de esos productos. Una vez que se expide la RIPH, los importadores no pueden modificarla durante el período de importación, y se les prohíbe importar productos distintos de los especificados en la RIPH. Los RI deben obtener también una aprobación de importación. Los períodos de validez de las aprobaciones de importación se corresponden con los de las RIPH. El Ministerio de Comercio otorga las aprobaciones de importación dos veces al año, y los RI solo pueden solicitar esas aprobaciones en el curso del mes que precede al comienzo del período. Una vez que se expiden las aprobaciones de importación, los RI no pueden modificarlas ni solicitar otra aprobación de importación hasta el período siguiente. En consecuencia, una vez expedidas, las aprobaciones de importación dejan "cerrado" el tipo, la cantidad, el país de origen y el puerto de entrada de los productos hortícolas cuya importación está permitida en el siguiente semestre.

6. *Prescripción de realización de las importaciones.* Se exige a los RI que importen cada semestre como mínimo el 80% de la cantidad especificada para cada tipo de producto hortícola enumerado en su aprobación de importación. Los RI deben informar de las importaciones realizadas en el semestre presentando mensualmente al Ministerio de Comercio una ficha de control de la realización de las importaciones. El Ministerio de Comercio sanciona a los RI que no cumplen la prescripción de realización del 80% o no presentan la ficha de control de la realización de las importaciones. La prescripción de realización obliga a los RI a reducir las cantidades que piden en sus solicitudes de aprobación de importación a fin de evitar situaciones en las que, o bien tengan que importar productos con pérdidas para alcanzar el 80%, o bien se suspenda su designación como RI.

7. *Restricciones relativas al período de cosecha.* Indonesia limita la importación de productos hortícolas teniendo en cuenta la temporada de recolección nacional. El Reglamento Nº 86/2013 del MOA dispone que los productos hortícolas "deben importarse fuera de los períodos de precosecha, cosecha y postcosecha" y otorga al Ministerio de Agricultura la facultad de determinar el período en que la importación está permitida. El Ministerio aplica esta limitación por medio del procedimiento de la RIPH. Los RI deben presentar un plan en el que han de señalar cuándo y dónde distribuirán las importaciones correspondientes al semestre. El Ministerio procede a su cotejo con las temporadas de recolección de esos mismos productos en Indonesia, y prohíbe o limita la importación de los productos hortícolas durante la temporada de recolección de esos productos a través del procedimiento de aprobación de la RIPH.

8. *Prescripción relativa a la capacidad de almacenamiento*. Indonesia limita la cantidad de productos hortícolas importados al exigir a los RI que demuestren que poseen instalaciones de almacenamiento con capacidad suficiente para almacenar la cantidad pedida en su solicitud de aprobación de importación. En concreto, el Ministerio de Comercio limita la cantidad especificada en la aprobación de importación del RI a la capacidad total de almacenamiento refrigerado de la instalación del RI en una relación de uno a uno. Ello significa que en la cantidad indicada en la aprobación de importación no se tiene en cuenta el movimiento de existencias que se produce a lo largo de los seis meses del semestre en cuestión.

9. *Prescripciones relativas al uso, venta y transferencia*. Indonesia limita la importación de los productos hortícolas abarcados basándose en su uso, venta y transferencia. El Reglamento Nº 16/2013 establece que un RI solo puede "comerciar y/o transferir los productos hortícolas importados a un distribuidor" y no "directamente a los consumidores o minoristas". De modo análogo, los PI solo pueden "importar productos hortícolas como materias primas o como insumos complementarios en relación con las necesidades de su proceso de producción industrial". Les está prohibido "comerciar en esos productos hortícolas y/o transferirlos".

10. *Prescripción en materia de precios de referencia aplicables a los chiles y chalotes.* Indonesia prohíbe la importación de chiles y chalotes frescos cuando su precio de mercado cae por debajo de los "precios de referencia" fijados por el Ministerio de Comercio. El Reglamento Nº 16/2013 del MOT dispone que en la importación de chiles y chalotes frescos se deben "respetar" los precios de referencia de esos productos. Si el precio de mercado de los chiles o de los chalotes frescos cae por debajo de sus respectivos precios de referencia, el reglamento exige que su importación se "aplace hasta que el precio de mercado vuelva a alcanzar el precio de referencia".

11. *Prescripción relativa a los seis meses*. Indonesia prohíbe la importación de productos hortícolas frescos que hayan sido cosechados más de seis meses antes. Con arreglo al Reglamento Nº 86/2013 del MOA, para obtener la RIPH los RI deben presentar una declaración en la que se comprometen a no importar ningún producto que haya sido cosechado más de seis meses antes. Si el importador registrado solicitante no incluye tal declaración en su solicitud de la RIPH, el Ministerio de Agricultura considerará que la solicitud está incompleta y la desestimará.

B. Leyes y reglamentos de Indonesia que rigen la importación de animales y productos del reino animal

12. En 2009, Indonesia promulgó la Ley Nº 18 sobre la ganadería y la sanidad animal, en la que se establece que "la [i]mportación de animales o ganado y productos del reino animal ... tendrá lugar si la producción local ... no es suficiente para satisfacer las necesidades de consumo". La Ley de Alimentos y la Ley de Agricultores refuerzan esta política. Indonesia ha tratado de conseguir ese objetivo por medio del régimen que ha impuesto para la importación de esos productos. De conformidad con ese régimen, los importadores de los productos de bovino enumerados en el apéndice I del Reglamento Nº 46/2013 del MOT y del Reglamento Nº 139/2014 del MOA deben obtener i) la designación como importador registrado ("RI") por el Ministerio de Comercio, 2) una recomendación expedida por el Ministerio de Agricultura y 3) una aprobación de importación otorgada por el Ministerio de Comercio. Los importadores de los productos no bovinos enumerados en el apéndice II deben obtener: 1) una recomendación y 2) una aprobación de importación.

13. *Lista positiva.* Indonesia solo permite la importación de los animales y productos del reino animal enumerados en los apéndices de los reglamentos pertinentes. Los animales y productos del reino animal no enumerados están prohibidos. En el artículo 2 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT se afirma expresamente que "los tipos de animales y productos del reino animal que pueden importarse figuran en el apéndice I y el apéndice II". Los títulos de los apéndices I y II de dicho Reglamento confirman esta norma. Del mismo modo, en el artículo 8 del Reglamento Nº 139/2014 del MOA se señala que las carnes de bovino y las canales, las carnes y los productos elaborados no bovinos "que se pueden importar" figuran en los apéndices I y II. Además, puesto que para la importación se exigen tanto una recomendación como una aprobación de importación, en el caso de los productos abarcados por el Reglamento Nº 139/2014 del MOA, el producto debe figurar en los apéndices de ambos reglamentos para que se autorice su importación.

14. *Plazos de solicitud y períodos de validez.* Las aprobaciones de importación son válidas por un período de tres meses y se otorgan en una fecha situada "al principio" de cada período. Las importaciones deben ser enviadas, llegar y ser despachadas en aduana en el período durante el cual es válida la aprobación de importación. Concretamente, en cada aprobación de importación se especifica que se debe hacer constar "el número y la fecha" de la aprobación de importación del importador en el certificado sanitario que expida el país de origen del producto. Ello significa que *no se puede expedir* el certificado sanitario y, por lo tanto, *no se pueden enviar* las mercancías hasta después de otorgadas las aprobaciones de importación correspondientes a ese período. Además, las importaciones deben ser despachadas en aduana en Yakarta antes del final del período durante el cual es válida la aprobación de importación; de lo contrario, se las reexportará. Como resultado, en cada período de validez, los exportadores no pueden empezar a realizar sus envíos hasta después de comenzado el período y deben dejar de realizarlos bastante tiempo antes de su finalización para que sus mercancías puedan llegar a Indonesia y ser despachadas en aduana a más tardar el último día.

15. *Condiciones de licencia fijas.* En cada período de validez, los importadores no están autorizados a importar productos del reino animal distintos de los especificados en sus recomendaciones y aprobaciones de importación. Conforme al Reglamento Nº 139/2014 del MOA modificado, los importadores tienen "prohibida la importación de tipos/categorías de canales, carnes y/o sus productos elaborados distintos de los indicados en su recomendación". También tienen prohibido solicitar modificaciones de los elementos especificados en sus recomendaciones. Conforme al artículo 30 del Reglamento Nº 46/2013 del MOT, las importaciones respecto de las cuales "la cantidad, el tipo, la unidad comercial y/o el país de origen no coincidan con los indicados en la aprobación de importación correspondiente ... serán reexportadas", y los gastos correrán a cargo del importador. Los importadores que no se atengan al Reglamento Nº 46/2013 del MOT son pasibles de sanciones. En consecuencia, los importadores están obligados a prever de antemano con precisión los productos que se propondrán importar en el transcurso del siguiente período de

importación de tres meses y, una vez comenzado el período, no pueden realizar ninguna modificación.

16. *Prescripción de realización.* De conformidad con el Reglamento Nº 46/2013 del MOT, se exige a los RI designados (es decir, los importadores de ganado bovino y productos de bovino) que importen "como mínimo el 80%" de los productos abarcados por sus aprobaciones de importación correspondientes a cada año. Para aplicar esta prescripción, se exige a los RI designados que presenten todos los meses "informes de realización de las importaciones y las exportaciones". Cuando un RI designado incumple la prescripción de realización del 80% o no presenta el informe de realización de las importaciones en tres ocasiones, se suspende su designación de RI. Si un importador incumple su obligación de realización dos veces, se revoca su designación de RI, y no puede volver a solicitarla al menos durante dos años. Esta prescripción es un incentivo de peso para que los importadores se aseguren de no solicitar aprobaciones de importación para cantidades de productos mayores de las que *tienen la certeza* de poder efectivamente importar.

17. *Prescripciones de uso final*. El Reglamento Nº 46/2013 del MOT dispone que solo se permite la importación de los productos del apéndice I (ganado bovino y productos de bovino) "para su uso y distribución en la industria, hoteles, restaurantes, servicios de comidas preparadas y/u otras necesidades especiales". Se prohíbe la importación para su venta a los consumidores (en las tiendas de comestibles modernas o en mercados tradicionales). El Reglamento Nº 139/2014 del MOA establece la misma prescripción respecto de los productos del apéndice I y también restringe los fines para los que se pueden importar los productos del apéndice II (productos del reino animal no bovinos), al disponer que pueden importarse para los mismos fines que los productos del apéndice I y, además, para su venta en "mercados modernos" (es decir, supermercados o tiendas de compra rápida). Sin embargo, aun así no se permite la importación para la venta en los mercados tradicionales, donde la mayoría de los consumidores indonesios compra los alimentos.

18. *Prescripción de compra de productos nacionales.* De conformidad con el Reglamento Nº 139/2014 del MOA, los importadores de carne de bovino de importación están obligados a "absorber" (es decir, comprar) una determinada cantidad de carne de bovino de los mataderos locales para poder importar carne de bovino en Indonesia. En concreto, los importadores de carne de bovino deben comprar a los mataderos locales una cantidad de carne de bovino equivalente al 3% (en volumen) de la carne de bovino que importan. Las compras locales de carne de bovino están limitadas a determinados mataderos, y solo los bovinos machos reúnen las condiciones estipuladas en la prescripción, por lo que a los importadores les ha resultado difícil conseguir y comprar carne de bovino indonesia en una proporción equivalente al 3% de la cantidad que de otro modo importarían.

19. *Prescripción en materia de precios de referencia*. El Reglamento Nº 46/2013 del MOT dice que si el precio de mercado de los cortes secundarios de carne de bovino está por debajo de determinado "precio de referencia", las importaciones de los productos del apéndice I serán "aplazadas" hasta que el precio de mercado vuelva a alcanzar el precio de referencia. El Reglamento Nº 46/2013 del MOT fija el precio de referencia en 76.000,00 Rp/kg, pero este puede ser revisado en cualquier momento por el Equipo de seguimiento de los precios de la carne de bovino. Por consiguiente, si el precio de mercado indonesio de los cortes secundarios de carne de bovino cae por debajo de ese valor, no se permitirá la importación de ningún tipo de ganado bovino, carne de bovino (tanto cortes primarios como secundarios) y despojos de bovino hasta que el precio de los cortes secundarios vuelva a situarse en torno a las 76.000,00 Rp/kg.

II. ANÁLISIS JURÍDICO

A. El régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994

1. Los plazos de solicitud y los períodos de validez son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI

20. Las prescripciones relativas a los plazos de solicitud y los períodos de validez impuestas por Indonesia son "restricciones" en el sentido del párrafo 1 del artículo XI porque, a causa de la

estructura de esas prescripciones, en cada semestre hay un período de varias semanas en que *no se pueden* exportar productos a Indonesia. El envío de productos hortícolas correspondiente a un semestre no puede comenzar hasta que se hayan expedido las aprobaciones de importación, porque los exportadores deben contar con una aprobación de importación válida para que se pueda proceder a la inspección y verificación de sus productos en el país de origen. Además, los productos deben llegar a Indonesia y ser despachados en aduana antes del final del semestre, momento en que expiran las aprobaciones de importación. Como el envío de productos de los Estados Unidos a Indonesia tarda entre cuatro y seis semanas, los exportadores deben dejar de realizar envíos mucho antes del final del semestre para asegurarse de que sus productos puedan llegar y ser despachados en aduana a más tardar el último día. En consecuencia, al final de cada semestre, hay un período de varias semanas en que los exportadores no pueden realizar envíos para el período en curso porque las mercancías no llegarán a tiempo, y tampoco pueden comenzar a realizar envíos para el semestre siguiente porque las aprobaciones de importación no han sido expedidas.

21. Por consiguiente, los plazos de solicitud y los períodos de validez de las RIPH y las aprobaciones de importación imponen condiciones limitativas de la importación y tienen efectos directamente limitativos de las importaciones. En primer lugar, necesariamente reducen el período total y las oportunidades de que disponen los RI para importar productos hortícolas en el transcurso del año. En segundo lugar, crean más incertidumbre e imponen costos adicionales a los RI en Indonesia y a sus socios exportadores, que soportan el riesgo de que sus productos hortícolas sean reexportados o destruidos si sus envíos se retrasan y llegan a Indonesia después de haber expirado la RIPH y la aprobación de importación. Por consiguiente, los plazos de solicitud y los períodos de validez de las RIPH y las aprobaciones de importación son restricciones a tenor del párrafo 1 del artículo XI.

2. Las condiciones de licencia fijas son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI

22. Una medida es una "restricción" si impone "una limitación de la importación, una condición limitativa de la importación o si tiene un efecto limitativo en la importación". Si una medida permite solo determinadas importaciones, se trata de una restricción. En el curso de un semestre, los únicos productos hortícolas cuya importación está autorizada son los que coinciden con los productos enumerados en las RIPH y las aprobaciones de importación de los importadores. Por consiguiente, 1) las importaciones de determinados productos están en efecto prohibidas hasta el período siguiente; 2) solo se puede importar una cantidad determinada de cada tipo de producto; 3) las cantidades de los productos procedentes de otros Miembros de la OMC se limitan a las que hayan solicitado inicialmente los importadores (y pueden fijarse en cero para un período dado); y, 4) si el puerto de entrada previsto en un principio ya no está accesible o su utilización no es comercialmente viable, los productos no pueden entrar a través de un puerto distinto.

23. Grupos especiales anteriores han constatado del mismo modo que las medidas que imponen límites de esta naturaleza son restricciones en el marco del párrafo 1 del artículo XI. Por ejemplo, en el asunto *India - Automóviles*, el Grupo Especial examinó una medida que imponía una prescripción de equilibrio del comercio conforme a la cual el valor de las exportaciones de las empresas debía ser como mínimo equivalente al valor de sus importaciones. El Grupo Especial constató que la medida era una restricción contraria al párrafo 1 del artículo XI porque "mientras exist[iese] un límite finito del volumen de posibles exportaciones, los importadores no t[enía]n la libertad de importar tantos conjuntos o componentes restringidos como de otro modo podrían importar". Por consiguiente, si bien la medida "no establec[ía] un límite numérico al volumen de importaciones que p[odía]n efectuarse", en realidad las exportaciones estaban restringidas porque el volumen de productos que las empresas tendrían la "intención y [] capacidad [] de exportar" tenía un límite, lo que limitaba la cantidad de productos que estarían autorizadas a importar.

3. La prescripción de realización es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI

24. La prescripción de realización del 80% de las importaciones constituye una "restricción" en el marco del párrafo 1 del artículo XI porque es una limitación o condición limitativa de la importación o tiene un efecto limitativo en la importación. En primer lugar, los importadores tienen que cumplir la prescripción como condición para que se les permita importar y su incumplimiento puede dar lugar a la incapacidad de importar en el futuro. Además, la prescripción crea un incentivo de peso para que los importadores disminuyan las cuantías que solicitan se les permita importar. Dado que si al final del semestre un RI ha incumplido el porcentaje exigido se le retira su

designación, el RI debe optar, en su solicitud de aprobación de importación, por una cuantía de importaciones que le permita evitar una situación en la que deba seguir importando productos, incluso con pérdidas, para alcanzar el 80%. Para mitigar ese riesgo, cada RI debe reducir la cantidad que pide en su solicitud de aprobación de importación y solicitar una cuantía inferior a la que de otro modo solicitaría.

25. Grupos especiales anteriores han constatado que las medidas que imponen límites de este tipo son restricciones en el sentido del artículo XI. El Grupo Especial que entendió en el asunto *India - Automóviles* constató que, a causa de la prescripción por la que la India exigía que los importadores compensaran el valor de los conjuntos y componentes de automóviles importados con el valor de sus exportaciones desde la India, "[los importadores] se ve[ían] inducidos ... a limitar sus importaciones de los productos pertinentes" en proporción a "[la] preocup[ación] [que albergaban acerca de] su capacidad para exportar con beneficio". Se trataba de una restricción a la importación porque "ningún fabricante podía importar, sin limitaciones comerciales, cuantos conjuntos y componentes deseara sin tener en cuenta sus posibilidades y obligaciones de exportación". Del mismo modo, la prescripción de realización hace que los importadores limiten la cuantía que solicitan importar, lo que a su vez restringe la cantidad de productos que se les permite importar.

4. La restricción a la importación de productos hortícolas basada en el período de cosecha indonesio es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI

26. La prescripción relativa a la temporada de cosecha es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI porque impone limitaciones o condiciones limitativas de la importación o tiene un efecto limitativo en la importación. En virtud del Reglamento Nº 86/2013 del MOA, el Ministerio de Agricultura establece períodos en los que restringe o prohíbe la importación de determinados productos hortícolas para proteger a los productos nacionales durante sus períodos de cosecha. Como los importadores deben obtener una RIPH para importar productos hortícolas, las restricciones impuestas mediante las RIPH expedidas para determinadas frutas en el transcurso del período de cosecha de Indonesia limitan directamente los tipos y las cantidades de productos importados que entran en Indonesia a lo largo de todo el período de seis meses. De hecho, los datos sobre la importación de Indonesia relativos a los productos hortícolas pertinentes señalan la repercusión que tienen en la práctica las restricciones impuestas por Indonesia sobre la base de los períodos de cosecha.

27. El Grupo Especial encargado del asunto *Turquía - Arroz* examinó, en el contexto del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, la suspensión por Turquía de la concesión de permisos de importación durante los períodos de recolección locales para asegurar la absorción de la producción de arroz nacional. Constató que tal medida "restring[ía] la importación de arroz durante ciertos períodos" y era, por tanto, una restricción cuantitativa de las importaciones. De modo análogo, la prescripción de Indonesia basada en los períodos de cosecha indonesios impone una limitación sobre los productos hortícolas importados y tiene un efecto limitativo de la cantidad que se puede importar en Indonesia.

5. La restricción relativa a la capacidad de almacenamiento es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI

28. La prescripción conforme a la cual se exige que un importador posea su instalación de almacenamiento y que la cantidad indicada en su aprobación de importación no exceda de la capacidad de esa instalación es una "restricción" en el sentido del párrafo 1 del artículo XI. En primer lugar, esta prescripción limita la cantidad de productos importados porque funciona como un límite máximo artificial respecto de la cantidad que puede importar un RI en el curso de cada semestre. A lo largo de los seis meses que dura el semestre, pueden registrarse múltiples movimientos en las existencias de frutas y hortalizas frescas. Sin una restricción de esa índole, un importador podría colmar la capacidad de su instalación muchas veces en el transcurso de un semestre. Y de no existir la prescripción relativa a la propiedad, el importador podría aprovechar al máximo la capacidad de numerosas instalaciones de ese tipo muchas veces en el transcurso de cada semestre. En segundo lugar, la prescripción relativa a la propiedad también redunda en detrimento de las oportunidades de los productos importados, puesto que acarrea costos de almacenamiento gravosos, e incluso prohibitivos. Esta prescripción impide que los RI que importan productos hortícolas procuren otros mecanismos de almacenamiento, más económicos, por ejemplo, el arrendamiento financiero o el alquiler de capacidad.

6. Las restricciones al uso, venta y transferencia son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI

29. Las restricciones de Indonesia imponen limitaciones y condiciones limitativas directas a los importadores y al uso que estos hacen de los productos hortícolas importados y, de ese modo, incrementan los costos asociados a la importación. La restricción aplicable a los RI implica que los minoristas no pueden importar ellos mismos los productos hortícolas y no pueden comprar directamente a los RI. Esta prescripción añade un eslabón a la cadena de suministro al obligar a los importadores a recurrir a los distribuidores y, por lo tanto, incrementa los costos asociados a los productos importados. En el caso de los PI, la restricción que se impone a la venta y transferencia de los productos importados da lugar a la generación de desechos e incrementa innecesariamente el costo de utilización de los productos importados. Si un PI no emplea en el curso de su producción todos los productos hortícolas que ha importado, se ve obligado, o bien a destruir los productos excedentes, o bien a sufragar los gastos correspondientes a su almacenamiento. Por lo tanto, los PI deben prever con exactitud la cantidad de productos importados que utilizarán en su producción en cada período.

30. Grupos especiales anteriores han constatado que las medidas por las que se imponen límites de este tipo son restricciones en el marco del párrafo 1 del artículo XI. El Grupo Especial que se ocupó del asunto *India - Restricciones cuantitativas* examinó un régimen de importación que comprendía una restricción relativa al uso, a saber, que solo podía importar las mercancías el "usuario efectivo". El Grupo Especial constató que esa prescripción constituía "una restricción a la importación porque impide que los intermediarios importen productos para su reventa, es decir, que se restringe la distribución a los consumidores que no pueden efectuar importaciones directamente para su propio uso inmediato". Las restricciones al uso, venta y transferencia que impone Indonesia funcionan de manera similar. En consecuencia, esas restricciones impuestas a los importadores y a la venta, transferencia o uso que estos hacen de los productos que importan son una "restricción" en el sentido del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, e Indonesia infringe dicha disposición al imponer o mantener esas prescripciones.

7. La prescripción en materia de precios de referencia es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI

31. La prescripción de Indonesia en materia de precios de referencia aplicable a los chiles y chalotes frescos constituye una restricción en el marco del párrafo 1 del artículo XI porque limita la importación de esos productos a los períodos en que los precios de mercado se mantienen por encima del nivel determinado por el Gobierno, y es una prohibición en aquellos períodos en que los precios de mercado caen por debajo de esos niveles. La prescripción en materia de precios de referencia es similar a una prescripción en materia de precios mínimos de importación, que grupos especiales anteriores han considerado una restricción en el sentido del párrafo 1 del artículo XI. Como reconoció el Grupo Especial que entendió en el asunto *China - Materias primas*, "la posibilidad de aplicar el párrafo 1 del artículo XI a las prescripciones en materia de precios mínimos" fue tratada por dos Grupos Especiales del GATT, que en ambos casos llegaron a la conclusión de que tales prescripciones eran "restricciones" en el marco del párrafo 1 del artículo XI. La prescripción en materia de precios de referencia es aún más terminante que los precios mínimos de importación o exportación que esos Grupos Especiales anteriores consideraron que constituían restricciones, porque prohíbe *cualesquiera* importaciones de chiles y chalotes una vez alcanzado el precio de referencia, no solo las importaciones que se venden a precios inferiores a ese precio de referencia. Por consiguiente, la prescripción en materia de precios de referencia es una limitación o condición limitativa de la importación o tiene efectos limitativos, e Indonesia infringe el párrafo 1 del artículo XI al imponer o mantener esa prescripción.

8. La restricción a la importación de productos hortícolas cosechados más de seis meses antes es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI

32. La prescripción que se impone a los importadores de no importar productos que hayan sido cosechados más de seis meses antes es una limitación o condición limitativa de la importación o tiene un efecto limitativo en la importación. Tras ser cosechados, determinados productos hortícolas se almacenan en condiciones de atmósfera controlada y se mantienen así frescos durante más de seis meses; en consecuencia, pueden ser enviados a los mercados internacionales a lo largo de todo el año. Sin embargo, con arreglo a la obligación de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha, los RI tienen en efecto prohibido importar manzanas desde

los Estados Unidos en Indonesia entre abril y octubre (cuando octubre es el mes de cosecha por excelencia en América del Norte). El importador no puede importar productos atendiendo a consideraciones comerciales, sino solo los productos que cumplan la prescripción. Además, el incumplimiento de la prescripción puede dar lugar a que el importador pierda su derecho a importar productos hortícolas por un año.

33. El Grupo Especial encargado del asunto *Turquía - Arroz* constató, en el contexto del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, que limitar la concesión de permisos de importación basándose en períodos de recolección determinados restringía la importación y constituía una restricción cuantitativa de las importaciones. De modo análogo, la prescripción de Indonesia impone una limitación basada en el momento en que se cosecharon determinados productos hortícolas importados, y tiene un efecto limitativo de la cantidad que se permite introducir en el país, por lo que Indonesia infringe el párrafo 1 del artículo XI al imponer o mantener esta prescripción.

9. El régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas es, en su conjunto, incompatible con el párrafo 1 del artículo XI

34. Indonesia impone numerosas restricciones y prohibiciones a la importación de productos hortícolas por medio de su régimen de licencias de importación. Un importador debe cumplir todos los aspectos del régimen para poder importar, y la importación no se realiza atendiendo a consideraciones comerciales, sino de acuerdo con las prescripciones y condiciones impuestas por el régimen, que distorsionan o malogran esas consideraciones comerciales. Estas distintas prescripciones, cuando funcionan de forma conjunta, tienen por efecto tanto limitar directamente las importaciones como generar en los importadores desincentivos para importar el tipo y la cuantía de productos hortícolas que de otro modo importarían si actuaran guiados por sus consideraciones comerciales. El diseño y la estructura de esas prescripciones apuntan en última instancia a alcanzar los objetivos de política establecidos en el marco legal: "proporcionar protección a los horticultores, los agentes empresariales y los consumidores nacionales" y prohibir la importación "cuando se disponga de suficientes productos agrícolas nacionales". Por consiguiente, si se considera el régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas en su conjunto, este constituye una restricción incompatible con el párrafo 1 del artículo XI.

B. El régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas es incompatible con las obligaciones que corresponden a Indonesia en el marco del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura

35. El régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas y las prohibiciones o restricciones que lo componen son "medidas del tipo de las que se ha prescrito se conviertan en derechos de aduana propiamente dichos", en el sentido del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura. La nota 1 al párrafo 2 del artículo 4 dispone que esas medidas comprenden, entre otras, las "restricciones cuantitativas", los "precios mínimos de importación" y las "medidas similares aplicadas en la frontera" que no sean derechos de aduana propiamente dichos. En caso de que una medida del tipo de las enumeradas en la nota 1 constituya una "prohibición o restricción" (que no sea un derecho de aduana, un impuesto u otra carga) y por ello infrinja el artículo XI, esa medida también incumpliría la prohibición establecida en el párrafo 2 del artículo 4. Los Estados Unidos consideran que el régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas, tanto en su conjunto como en sus partes constitutivas, infringe el párrafo 2 del artículo 4 por las mismas razones por las que infringe el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

C. El régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales y los productos del reino animal es incompatible con las obligaciones que corresponden a Indonesia en el marco del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994

1. La prohibición de la importación de animales y productos del reino animal que no están enumerados en los reglamentos de Indonesia es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI

36. La lista positiva de Indonesia en la que se indican los animales y productos del reino animal que se pueden importar es una prohibición en el sentido del párrafo 1 del artículo XI. En los apéndices de los reglamentos no figuran numerosos tipos de animales y productos del reino animal, entre ellos, los trozos de pollo y partes y cortes secundarios de carne de bovino. Las aprobaciones de importación que se soliciten para importar esos productos no se concederán, y los importadores tienen prohibido importar productos no especificados en una aprobación de importación válida. Los datos sobre el comercio de los productos que se eliminaron de la lista de productos permitidos cuando se dictó el Reglamento Nº 139/2014 ponen de manifiesto el efecto limitativo de la prohibición de la importación de los productos no enumerados.

37. Grupos especiales que entendieron en diferencias anteriores han constatado que las medidas que funcionan como prohibiciones de la importación de determinados productos son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI. El Grupo Especial encargado del asunto *Estados Unidos - Aves de corral (China)* basó su conclusión de que la medida impugnada era una prohibición incompatible con el párrafo 1 del artículo XI en el hecho de que prohibía al organismo de aplicación "utilizar los fondos asignados para 'establecer' o 'aplicar' una norma que permita la importación de los productos de aves de corral procedentes de China", lo que "tuvo el efecto de prohibir la importación de productos de aves de corral procedentes de China". De modo análogo, el Grupo Especial que examinó el asunto *Brasil - Neumáticos recauchutados* constató que la medida impugnada "opera[ba] de manera que prohib[ía] las importaciones de neumáticos recauchutados" y, por lo tanto, estaba comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI. En consecuencia, la lista positiva de animales y productos del reino animal de Indonesia y la consiguiente prohibición de importación de los productos no enumerados que impone dicho país constituyen una "prohibición" en el marco del párrafo 1 del artículo XI.

2. Los plazos de solicitud y los períodos de validez son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI

38. Como se ha expuesto antes en el contexto de la restricción análoga relativa a los productos hortícolas, estas prescripciones imponen una limitación a la importación o tienen un efecto limitativo de las importaciones y, por lo tanto, constituyen una "restricción" en el marco del párrafo 1 del artículo XI. Para que las importaciones de productos del reino animal sean aceptadas en Indonesia, el número de aprobación de importación debe constar en el certificado sanitario expedido en el país de origen de los productos. En consecuencia, los importadores no pueden hacer los pedidos correspondientes a un período hasta después de que se hayan expedido las aprobaciones de importación. Además, todos los productos del reino animal importados durante el período de validez deben llegar a Indonesia y ser despachados en aduana antes del final del período, lo que supone que los exportadores de los Estados Unidos deben dejar de realizar envíos a Indonesia entre cuatro y seis semanas antes del final del período. Por consiguiente, hay al final de cada período como mínimo un mes en que los importadores indonesios que desean importar productos del reino animal se ven *impedidos* de elegir productos de los Estados Unidos a causa de la estructura de las prescripciones relativas a los plazos de solicitud y los períodos de validez.

39. Grupos especiales anteriores han constatado que las medidas por las que se imponen restricciones similares son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI. El Grupo Especial encargado del asunto *Colombia - Puertos de entrada* constató que una medida que restringía las importaciones a dos puertos colombianos tenía un efecto limitativo" de las importaciones porque la "incertidumbre ... y el aumento probable de los costos para los importadores que operan sujetos a las limitaciones de las restricciones de los puertos, limitan las oportunidades competitivas de las importaciones". Los plazos de solicitud y los períodos de validez de Indonesia son mucho más restrictivos, puesto que impiden totalmente la entrada de animales y productos del reino animal de los Estados Unidos en Indonesia a lo largo de cuatro a seis semanas cada trimestre.

3. Las condiciones de licencia fijas son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI

40. En cada período de tres meses, Indonesia limita las importaciones de animales y productos del reino animal a los productos cuyo tipo, cantidad, país de origen y puerto de entrada figuren en las recomendaciones y aprobaciones de importación correspondientes a ese período. Una vez que comienza un período de importación, los importadores no pueden solicitar nuevos permisos para importar productos diferentes o adicionales, y las importaciones se limitan estrictamente a los productos especificados en los permisos en vigor. Como se expuso *supra* al analizar la restricción análoga relativa a los productos hortícolas, grupos especiales anteriores han constatado que medidas que tenían efectos restrictivos similares eran restricciones en el sentido del párrafo 1 del artículo XI.

4. La prescripción de realización es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI

41. Indonesia exige que los importadores autorizados a importar productos del apéndice I importen al menos el 80% de los productos enumerados en sus aprobaciones de importación. Esta prescripción constituye una restricción en el sentido del párrafo 1 del artículo XI, porque es una condición para la importación que induce a los importadores a reducir la cantidad de productos para los que solicitan permiso de importación y puede hacer que el importador pierda la capacidad de importar productos si esa condición no se satisface. Como se ha indicado más arriba, grupos especiales anteriores han confirmado que las medidas que imponen límites de este tipo son "restricciones" en el marco del párrafo 1 del artículo XI.

5. La restricción a la importación de animales y productos del reino animal que no se realice con determinados fines limitados es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI

42. Las prescripciones relativas al uso para los productos del reino animal importados que impone Indonesia constituyen una "restricción" en el marco del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque son una condición para la importación que limita las oportunidades de los productos importados y, por lo tanto, limita la cantidad de las importaciones. En el caso de los productos de carne de bovino, los fines permitidos no comprenden la venta minorista, ya sea en mercados modernos o tradicionales. En el caso de los productos no bovinos, los fines permitidos excluyen la venta en mercados tradicionales. Los consumidores indonesios aún realizan la mitad de sus compras de alimentos en puntos de venta al por menor tradicionales. Por consiguiente, las restricciones relativas al uso aplicables a los productos del apéndice II impiden que las importaciones compitan por una porción importante de las ventas en el mercado indonesio, en tanto que las restricciones aplicables a los productos del apéndice I directamente excluyen del mercado minorista a las importaciones. Además, con arreglo a estas prescripciones, el importador deja de tener derecho a importar en el futuro si la condición no se cumple. Como se ha indicado antes, grupos especiales anteriores han constatado que las medidas que imponen límites de este tipo son restricciones en el marco del párrafo 1 del artículo XI.

6. La prescripción de compra de productos nacionales es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI

43. La prescripción de compra de productos nacionales para la importación de carne de bovino que impone Indonesia es una "restricción" en el marco del párrafo 1 del artículo XI, porque es una condición para la importación que puede hacer que el importador pierda la capacidad de importar si no se cumple y que tiene un efecto limitativo en las importaciones. En primer lugar, la prescripción de compra de productos nacionales tiene por objeto sustituir las importaciones por productos nacionales. Obliga a los importadores a comprar mercancías de producción nacional para poder importar productos extranjeros, de manera que por lo menos una porción de los productos que de otro modo se habrían importado se sustituya por mercancías producidas en el país. En segundo lugar, esta prescripción vincula la cantidad de carne de bovino que se permite importar a la oferta de carne de bovino local disponible para la compra a efectos de la prescripción. En consecuencia, los importadores se ven obligados a reducir las importaciones previstas y pedir en sus solicitudes de recomendaciones y aprobaciones de importación cantidades inferiores a las que habrían solicitado de no existir la prescripción. En tercer lugar, la prescripción de compra de productos nacionales hace que aumenten innecesariamente los costos de

importación, puesto que se exige a los importadores que compren carne de bovino local sin ninguna finalidad comercial.

44. Grupos especiales anteriores han constatado que medidas que imponen límites de este tipo son restricciones en el marco del párrafo 1 del artículo XI. El Grupo Especial encargado del asunto *Argentina - Medidas relativas a la importación* examinó una medida similar y constató lo siguiente: "El aumento del contenido nacional exigido ... tiene un efecto limitativo directo en las importaciones, puesto que la medida está diseñada para forzar la sustitución de las importaciones". El Grupo Especial constató asimismo que la medida tenía un efecto restrictivo porque "p[odía] dar lugar a costos que no guarda[ba]n relación con las actividades comerciales del operador particular". El Grupo Especial que entendió en el asunto *India - Automóviles* formuló una constatación similar respecto de una prescripción de equilibrio del comercio. En consecuencia, la prescripción de compra de productos nacionales es una medida que constituye una limitación o una condición limitativa de la importación o tiene un efecto limitativo en la importación y es, por lo tanto, una "restricción" en el sentido del párrafo 1 del artículo XI.

7. La prescripción en materia de precios de referencia es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI

45. Como se explica en el contexto de la restricción análoga aplicable a los productos hortícolas, esta prescripción es similar a una prescripción en materia de precios mínimos de importación, que grupos especiales anteriores han examinado en el marco del párrafo 1 del artículo XI, aunque es aún más amplia que las medidas que anteriormente se han considerado "restricciones". Además, también tiene un efecto limitativo en las importaciones en otros momentos, porque la amenaza de una restricción tan amplia reduce los incentivos para la importación de esos productos en general. Como la prescripción en materia de precios de referencia restringe la importación de los productos del apéndice I a períodos en que el precio de mercado se sitúa por encima del nivel fijado por el Gobierno y prohíbe la importación durante los períodos en que ocurre lo contrario, dicha prescripción es una limitación o condición limitativa de la importación o tiene un efecto limitativo en la importación. Además, la prescripción es una prohibición, en el sentido del párrafo 1 del artículo XI, durante determinados períodos.

8. El régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales y los productos del reino animal es, en su conjunto, incompatible con el párrafo 1 del artículo XI

46. El régimen de licencias de importación de Indonesia impone numerosas limitaciones y condiciones limitativas de la importación y tiene diversos efectos limitativos en la importación de animales y productos del reino animal. En primer lugar, la acción conjunta de todas estas restricciones da lugar a que los importadores reduzcan, a veces de forma drástica, las cantidades que solicitan importar al comienzo de cada período de validez. Y, desde luego, una vez que comienza el período de importación, las importaciones están limitadas a los tipos y las cantidades que se indican en las recomendaciones y aprobaciones de importación en vigor. En segundo lugar, el régimen de licencias de importación de Indonesia también limita la importación al imponer costos no adicionales a las importaciones, que no están relacionados con la actividad comercial. En consecuencia, el régimen de licencias de importación de Indonesia funciona como una limitación o condición limitativa de la importación, o tiene un efecto limitativo en la importación. Además, debido a la forma en que las prescripciones del régimen se influyen y refuerzan mutuamente, las limitaciones o el efecto limitativo del régimen en su conjunto son mayores que los derivados de la suma de sus distintos componentes.

D. El régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales y los productos del reino animal es incompatible con las obligaciones que corresponden a Indonesia en el marco del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura

47. El régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales y los productos del reino animal y las prohibiciones o restricciones que lo componen son "medidas del tipo de las que se ha prescrito se conviertan en derechos de aduana propiamente dichos", en el sentido del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura. El régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales y los productos del reino animal, tanto en su conjunto como en sus

partes constitutivas, infringe el párrafo 2 del artículo 4 por las mismas razones por las que infringe el párrafo 1 del artículo XI.

E. La restricción indonesia de las importaciones basada en la "insuficiencia" de la producción nacional es incompatible con las obligaciones que corresponden a Indonesia en el marco del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura

48. La prescripción relativa a la insuficiencia de la producción nacional impuesta por Indonesia es una limitación o condición limitativa de la importación, o tiene un efecto limitativo en la importación, y es por tanto una "restricción" en el sentido del párrafo 1 del artículo XI. En primer lugar, la prescripción relativa a la suficiencia de la producción nacional establece una condición limitativa para la importación, puesto que solo se autorizan las importaciones a condición de que el Gobierno considere que la producción nacional no es "suficiente" para satisfacer la demanda interna. Si se permite la importación, la prescripción de todas formas establece una limitación de la importación, dado que se autoriza solo en la medida de la "escasez de producción nacional" determinada por el Gobierno indonesio. En segundo lugar, la falta de transparencia y previsibilidad en la propia aplicación de la prescripción tiene un efecto limitativo en las importaciones. El Gobierno no anuncia la manera o el momento en que se determinará si la producción nacional es suficiente para satisfacer las necesidades de los consumidores indonesios, ni el modo en que se calculará el grado de escasez (en su caso). Como consecuencia, los importadores no pueden prever si se prohibirán las importaciones de un producto determinado y cuándo, o el nivel de las importaciones que se permitirá para compensar la escasez de la producción nacional.

49. Grupos especiales anteriores han confirmado que las medidas que limitan el acceso a los mercados y las oportunidades competitivas de los productos importados son "restricciones" en el marco del párrafo 1 del artículo XI. Como la condición relativa a la insuficiencia de la producción nacional limita directamente el acceso a los mercados al establecer una condición limitativa de la importación y limitar los volúmenes de importación, y tiene además efectos limitativos puesto que crea incertidumbre acerca de si en un determinado momento se permitirán las importaciones y en qué cantidades, la prescripción es una "restricción" en el sentido del párrafo 1 del artículo XI. Por razones similares, estas disposiciones también son incompatibles con el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, porque funcionan como una "restricción cuantitativa de las importaciones" en el sentido de la nota 1 al párrafo 2 del artículo 4.

V. CONCLUSIÓN

50. Los Estados Unidos solicitan respetuosamente al Grupo Especial que constate que las prohibiciones y restricciones impuestas por medio de los regímenes de licencias de importación de Indonesia, que funcionan por separado y como regímenes íntegros, y las disposiciones de las leyes de Indonesia que supeditan la importación a la insuficiencia de la demanda interna, son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.

RESUMEN DE LA DECLARACIÓN ORAL INICIAL DE LOS ESTADOS UNIDOS EN LA PRIMERA REUNIÓN SUSTANTIVA DEL GRUPO ESPECIAL

51. Indonesia ha impuesto numerosas restricciones a la importación de productos hortícolas y animales y productos del reino animal. Excepto en un caso, Indonesia no niega la existencia de las medidas descritas por los correclamantes. En cambio, Indonesia ataca las alegaciones de los reclamantes basándose en argumentos que, o bien malinterpretan las obligaciones y excepciones del GATT de 1994 y del Acuerdo sobre la Agricultura, o bien caracterizan erróneamente la manera en que funcionan las medidas en litigio.

I. ORDEN DE ANÁLISIS

52. Indonesia afirma que el Grupo Especial debe comenzar por el párrafo 2 del artículo 4 porque el Acuerdo sobre la Agricultura es, de por sí, más específico por lo que se refiere a los productos agropecuarios que el GATT de 1994. Las alegaciones de los reclamantes guardan relación, cada una de ellas, con las prohibiciones o restricciones impuestas por Indonesia a la importación de productos hortícolas y animales y productos del reino animal. Las prohibiciones y restricciones a la

importación se tratan específicamente en el marco del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Por consiguiente, las medidas y alegaciones en cuestión en la presente diferencia se abordan específicamente en el marco del párrafo 1 del artículo XI, y no de manera más específica en el marco del Acuerdo sobre la Agricultura.

53. Además, Indonesia ha defendido las prohibiciones y restricciones impugnadas amparándose en el artículo XX del GATT de 1994. Indonesia plantea esta defensa con respecto a las alegaciones formuladas tanto en el marco del párrafo 1 del artículo XI como en el marco del párrafo 2 del artículo 4. Al hacerlo, el propio argumento de Indonesia demuestra que el Acuerdo sobre la Agricultura no es más específico en lo que respecta a las alegaciones en cuestión en esta diferencia. Es decir, la aplicabilidad del párrafo 2 del artículo 4 en esta diferencia dependería de si cada medida está justificada al amparo del GATT de 1994. En consecuencia, según el propio razonamiento de Indonesia, el GATT de 1994 es el Acuerdo que se ocupa de manera más específica y detallada de la cuestión planteada.

II. LOS ARGUMENTOS FORMULADOS POR INDONESIA EN EL MARCO DEL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO XI DEL GATT DE 1994 Y DEL PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 4 DEL ACUERDO SOBRE LA AGRICULTURA SE BASAN EN INTERPRETACIONES ERRÓNEAS

A. No hace falta que haya efectos en el comercio para demostrar una infracción del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 o del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura

54. Indonesia responde a muchas de las alegaciones de los correclamantes afirmando que estos no habían establecido una presunción *prima facie* porque no han demostrado que la medida impugnada "repercuta en las corrientes comerciales". Este argumento es insostenible. Los reclamantes no están obligados a cuantificar los efectos de la medida impugnada en el comercio para establecer una presunción *prima facie* en el marco del párrafo 1 del artículo XI. El sentido corriente del término "*restriction*" ("restricción") es *"[a] thing which restricts someone or something, a limitation on action, a limiting condition or regulation*" (algo que restringe a alguien o algo, una limitación de la acción, una condición o reglamentación limitativa). Entonces, el término "restrictions" ("restricciones") que figura en el párrafo 1 del artículo XI del GATT hace referencia a medidas "que sean limitativas, es decir, las que limiten la importación o exportación de productos". El texto del párrafo 1 del artículo XI no sugiere que un Miembro reclamante deba demostrar, cuantificándolos, los efectos de una medida en las corrientes comerciales.

55. El Órgano de Apelación confirmó esta interpretación en *Argentina - Medidas relativas a la importación*, en el que constató que "no es necesario demostrar" la "limitación" que una medida impugnada impone a la importación "cuantificando los efectos de la medida en litigio; esos efectos limitativos se pueden demostrar a través del diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de la medida en litigio considerados en su contexto pertinente". Grupos especiales anteriores han constatado que el párrafo 1 del artículo XI protege las oportunidades de competencia de las importaciones y que, por tanto, no es necesario demostrar que hay efectos en el comercio para establecer que una medida impugnada es incompatible con dicha disposición. Como demostraron los correclamantes en sus primeras comunicaciones escritas, el efecto limitativo de la importación que tienen las medidas impugnadas se deduce claramente de su diseño, arquitectura y estructura reveladora. Además, aunque ello no era necesario, los reclamantes de hecho han aportado pruebas que demuestran los efectos negativos de las medidas impugnadas en las corrientes comerciales.

B. Las medidas de Indonesia también constituyen una infracción en tanto en cuanto obligan a los agentes en el mercado a tomar decisiones que restringen las importaciones, e Indonesia describe incorrectamente el contenido de sus medidas

56. Indonesia también sostiene que determinadas medidas no se pueden impugnar porque son el resultado de las decisiones de agentes privados. Este argumento se basa en una interpretación incorrecta del párrafo 1 del artículo XI y del párrafo 2 del artículo 4 que grupos especiales anteriores han rechazado. El Grupo Especial que entendió en el asunto *India - Automóviles* constató que la medida impugnada era una "restricción" en el marco del párrafo 1 del artículo XI porque "[los importadores] se ve[ían] inducidos ... a limitar sus importaciones de los productos

pertinentes" en proporción a "[la] preocup[ación] [que albergaban acerca de] su capacidad para exportar con beneficio". El Grupo Especial encargado del asunto *Argentina - Medidas relativas a la importación* también constató que una medida tenía un efecto negativo en la importación porque significaba que los agentes privados "no p[odía]n contar con un entorno estable para importar y ..., en consecuencia, disminuyen sus expectativas y las importaciones previstas". En tanto en cuanto las medidas de Indonesia actúan influyendo en las decisiones privadas, obligan a los importadores a autorrestringirse de la misma manera que las medidas examinadas en esas diferencias anteriores. Además, Indonesia exagera el grado en que las medidas impugnadas funcionan a través de las decisiones de los actores privados y no como restricciones directas a la importación.

III. INDONESIA NO HA DEMOSTRADO QUE NINGUNA DE LAS MEDIDAS IMPUGNADAS ESTÉ JUSTIFICADA AL AMPARO DEL ARTÍCULO XX DEL GATT DE 1994

57. Indonesia plantea una defensa al amparo del apartado d) del artículo XX respecto de la mayor parte de las alegaciones formuladas por los correclamantes. Para probar una defensa al amparo del apartado d) del artículo XX, Indonesia debe demostrar: 1) que la medida impugnada está "destinada a 'lograr la observancia' de leyes o reglamentos que no sean en sí incompatibles con alguna disposición del GATT de 1994"; y 2) que la medida es "necesaria para lograr esa observancia". Indonesia no ha hecho ninguna de las dos cosas. En primer lugar, Indonesia no ha identificado "leyes y reglamentos" cuya observancia estén destinadas a lograr las medidas impugnadas, como exige el apartado d) del artículo XX. Como Indonesia no ha satisfecho la primera condición, no se puede comenzar el análisis de si la medida es "necesaria para logar la observancia" de alguna otra ley o reglamento compatible con las normas de la OMC.

58. Indonesia también trata de justificar muchas de las medidas en litigio al amparo del apartado b) del artículo XX aduciendo que son necesarias para proteger la salud de las personas. Para que esa defensa prospere, Indonesia debe demostrar: 1) que el objetivo de la medida impugnada es "proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o ... preservar los vegetales"; y 2) que la medida es "necesaria" para lograr su objetivo. Indonesia no ha cumplido ese criterio con respecto a ninguna de las medidas impugnadas.

59. Por ejemplo, Indonesia alega que la prescripción relativa a la capacidad de almacenamiento es necesaria debido a su "clima ecuatorial" y su "capacidad limitada para almacenar productos hortícolas frescos". No resulta claro de qué modo contribuiría esta restricción al objetivo declarado de Indonesia de evitar que los productos hortícolas se estropeen. Que el importador tenga las instalaciones de almacenamiento en *propiedad* guarda poca relación con la *suficiencia* de la capacidad de almacenamiento. Una medida que está fácilmente disponible y restringe menos el comercio consistiría en permitir que los importadores *arrienden* capacidad de almacenamiento o tan solo permitirles que trasladen los productos directamente al depósito del distribuidor. Por consiguiente, Indonesia ni siquiera ha intentado explicar el modo en que la prescripción de *poseer* capacidad de almacenamiento es necesaria para proteger la salud de las personas.

60. Además, Indonesia afirma que "[n]o se permite la venta de animales y productos del reino animal en mercados indonesios tradicionales en vista del riesgo extremadamente elevado que comporta la manipulación peligrosa de los alimentos". Sin embargo, Indonesia no explica por qué la medida impugnada contribuiría a ese objetivo, y mucho menos cumpliría el criterio de ser "necesaria". Indonesia no ha aportado pruebas de que la carne congelada o descongelada importada de los mercados tradicionales represente para la salud de las personas un riesgo mayor que el que implica la carne local recién obtenida de los mataderos en las mismas condiciones. De hecho, el Gobierno de Indonesia ha demostrado que la carne de bovino congelada no supone ningún problema concreto de inocuidad de los alimentos, puesto que la Oficina de Logística (Bulog) remedia la escasez interna *vendiendo carne de bovino congelada importada* en los mercados tradicionales. Además, la explicación de Indonesia concerniente a dichos mercados no es pertinente para la prohibición de las importaciones destinadas a toda venta minorista de productos de carne de bovino (incluso en los mercados modernos).

61. Por último, Indonesia afirma que la restricción de las importaciones de productos hortícolas y productos del reino animal a determinados fines limitados es "necesaria para proteger la moral pública" en el marco del apartado a) del artículo XX, en particular, la normativa islámica relativa a los alimentos autorizados ("halal"). Para formular una defensa satisfactoria, Indonesia debe

demostrar: 1) "que ha adoptado o aplicado la medida 'para proteger la moral pública'"; y 2) "que la medida es 'necesaria' para proteger esa moral pública".

62. Por lo que respecta a los productos hortícolas, dado que los instrumentos mediante los cuales Indonesia impone esas restricciones no hacen referencia a las normas halal y que Indonesia no ha identificado ninguna norma de ese tipo, es difícil comprender que la medida haya sido adoptada para proteger a la población de los alimentos no halal. Aunque el Grupo Especial pudiera apreciar que las medidas en litigio están orientadas hacia el objetivo declarado y contribuyen a él, no resulta claro el modo en que cualquier contribución a ese objetivo justificaría el elevado grado de restrictividad del comercio de las prescripciones. Indonesia prohíbe a los importadores de productos hortícolas frescos vender directamente a los consumidores o minoristas. Al defender estas medidas, Indonesia alega que los consumidores suponen que todos los productos que se venden en los mercados tradicionales cumplen las normas halal, y que sería imposible poner en práctica un sistema de etiquetado para advertir a los consumidores acerca de los productos no halal. Sin embargo, la medida en litigio limita las *personas* a las que se pueden vender los productos hortícolas importados, no el destino final de los productos. Los productos hortícolas frescos importados pueden venderse, y seguramente se venden, en los mercados tradicionales, así como en otros mercados. Indonesia ha justificado la prescripción equivocada.

63. Por lo que respecta a los productos del reino animal, Indonesia afirma que sus restricciones a la importación relativas al uso final son "necesarias para proteger la moral pública ... porque evitan que los consumidores adquieran por error animales o productos del reino animal que no se ajustan a las prescripciones halal". Sin embargo, este argumento pasa por alto el hecho de que, a excepción de la carne de porcino, todos los productos del reino animal importados en Indonesia deben ajustarse a las normas halal de Indonesia y deben llevar la etiqueta correspondiente. Así pues, las restricciones de Indonesia relativas al uso final no son "necesarias" para proteger la moral pública en el marco de las normas halal porque, a excepción de la carne de porcino, todas las importaciones de productos del reino animal en Indonesia *ya cumplen las normas halal de Indonesia*. Además, en tanto en cuanto Indonesia trata de justificar la totalidad de la medida impugnada, sus afirmaciones relativas a los mercados tradicionales no abordarían la prohibición de toda venta minorista impuesta sobre los productos (de carne de bovino) del apéndice I.

ANEXO C-4

SEGUNDA PARTE DEL RESUMEN DE LOS ARGUMENTOS DE LOS ESTADOS UNIDOS

RESUMEN DE LA SEGUNDA COMUNICACIÓN ESCRITA DE LOS ESTADOS UNIDOS

1. Los Estados Unidos impugnaron 15 prohibiciones y restricciones impuestas mediante los regímenes de licencias de Indonesia que rigen la importación de productos hortícolas y de animales y productos del reino animal, así como los regímenes en su conjunto y una restricción conexa. Estas medidas son manifiestamente incompatibles con las obligaciones que corresponden a Indonesia en el marco de la OMC. Excepto en un caso, Indonesia no niega que las medidas existan o se apliquen de la manera descrita por los correclamantes. Sin embargo, plantea argumentos jurídicos erróneos en un intento de demostrar que, no obstante, las medidas no son incompatibles con los acuerdos abarcados. Indonesia no ha refutado la acreditación *prima facie* efectuada por los correclamantes y tampoco ha demostrado que ninguna de estas medidas esté justificada al amparo del artículo XX del GATT de 1994.

I. LOS REGÍMENES DE LICENCIAS DE IMPORTACIÓN DE INDONESIA SON INCOMPATIBLES CON EL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO XI DEL GATT DE 1994

A. El argumento de Indonesia según el cual los correclamantes no han efectuado una acreditación *prima facie* porque no han demostrado que haya efectos reales en el comercio es incorrecto

2. El argumento de Indonesia según el cual los correclamantes no han efectuado una acreditación *prima facie* porque no han demostrado que los volúmenes de importación hayan disminuido a causa de las medidas impugnadas es incorrecto.

1. El párrafo 1 del artículo XI no exige la demostración de efectos reales en el comercio

3. En el párrafo 1 del artículo XI se hace referencia a "restricciones a la importación" de productos. El sentido corriente del término *"restriction"* ("restricción") es *"[a] thing which restricts someone or something, a limitation on action, a limiting condition or regulation"* (algo que restringe a alguien o algo, una limitación de la acción, una condición o reglamentación limitativa). En *China - Materias primas* y *Argentina - Medidas relativas a la importación*, el Órgano de Apelación constató que el término se refiere, por lo tanto, a las medidas "que sean limitativas, es decir, las que limiten la importación o exportación de productos". En consecuencia, el texto del párrafo 1 del artículo XI no sugiere que un Miembro deba probar, cuantificándolos, los efectos reales de una medida impugnada en las corrientes comerciales para demostrar que tal medida constituye una "restricción" en el marco del párrafo 1 del artículo XI.

4. El Órgano de Apelación confirmó esta interpretación en *Argentina - Medidas relativas a la importación*, en el que constató que "no es necesario demostrar" el efecto limitativo de una medida "cuantificando los efectos de la medida en litigio; esos efectos limitativos se pueden demostrar a través del diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de la medida en litigio considerados en su contexto pertinente". En consecuencia, los reclamantes pueden demostrar la incompatibilidad de una medida con el párrafo 1 del artículo XI probando que su diseño, estructura y funcionamiento imponen limitaciones a la importación (reales o potenciales).

2. Los Estados Unidos han establecido que las medidas impugnadas son restricciones a la importación en el sentido del párrafo 1 del artículo XI

5. Conforme al criterio jurídico correcto que se expone *supra*, los Estados Unidos han demostrado que cada una de las medidas impugnadas constituye una restricción a la importación en el sentido del párrafo 1 del artículo XI.

6. *Plazos de solicitud y períodos de validez*. Los productos no pueden ser enviados hasta tanto se hayan expedido las aprobaciones de importación al comienzo de cada importación y deben ser despachados en aduana antes del último día del período. Por consiguiente, en cada período hay un lapso de cinco a seis semanas durante el cual los exportadores estadounidenses no pueden realizar envíos a Indonesia. En consecuencia, sobre la base de su diseño, estructura y funcionamiento, las medidas de Indonesia restringen la importación de productos, lo que constituye una infracción del párrafo 1 del artículo XI. Además, los Estados Unidos presentaron pruebas que demuestran el efecto que tiene en las importaciones ese período en que no se realizan envíos.

7. *Prescripciones de realización*. Al exigir a los importadores que importen como mínimo el 80% de los productos enumerados en sus permisos, so pena de perder la capacidad de importar, las prescripciones de realización son un incentivo para que los importadores se aseguren de no obtener permisos para más productos de los que tengan la certeza de poder importar con beneficio. Ello los obliga a solicitar cantidades inferiores a las que habrían pedido de no existir la prescripción del 80%, lo que limita las cantidades de las importaciones en general. Así pues, tomando como base el diseño, la estructura y el funcionamiento de la reglamentación indonesia, la prescripción de realización tiene un efecto limitativo en la importación, lo que constituye una infracción del párrafo 1 del artículo XI. Los correclamantes también presentaron pruebas que demuestran que las prescripciones de realización han tenido efectos desfavorables en las importaciones. Esas pruebas no son "conjeturas anecdóticas", sino que corresponden a la experiencia de agentes que operan en el marco del régimen de licencias de importación de Indonesia, que saben cómo funciona la prescripción de realización y que pueden dar fe de su efecto limitativo sobre las importaciones.

8. *Restricciones estacionales impuestas a los productos hortícolas*. En virtud del Reglamento Nº 86/2013 del MOA, el Ministerio de Agricultura establece períodos dentro de cada semestre (o que abarcan todo el semestre) durante los cuales restringe o prohíbe la importación de determinados productos hortícolas para proteger a los productores nacionales de esos productos durante los períodos de cosecha de los mismos. El Ministerio de Agricultura ha impuesto prohibiciones o restricciones estacionales sobre, entre otros productos, las bananas o plátanos, el durión, los melones, la papaya y las piñas (ananás), incluso durante todo el año. Por consiguiente, a diferencia lo que afirma Indonesia, el efecto restrictivo de esta medida se deduce claramente de su texto, estructura y funcionamiento.

9. *Prescripciones relativas a la capacidad de almacenamiento para los productos hortícolas.* Indonesia limita la cantidad total de productos para los que un importador puede obtener permiso de importación durante un semestre a la capacidad de almacenamiento que posea ese importador. Esta prescripción limita la cantidad de productos que se pueden importar porque no tiene en cuenta que a lo largo de un semestre normalmente se registran múltiples movimientos en las existencias de productos hortícolas. También implica que los importadores no pueden alquilar o arrendar capacidad de almacenamiento, lo que limita las importaciones e incrementa el costo de importación. Los Estados Unidos han presentado asimismo pruebas que demuestran que, en la práctica, las restricciones relativas a la capacidad de almacenamiento repercuten de forma negativa en los volúmenes de importación. Además, contrariamente a lo que aduce Indonesia, la alegación contra la prescripción relativa a la capacidad de almacenamiento no está de ningún modo "en contradicción con la alegación de los reclamantes" contra la prescripción de realización del 80%. Ambas prescripciones obligan a los importadores a restringir sus solicitudes de aprobación de importación y, de ese modo, limitan las importaciones de productos hortícolas en Indonesia.

10. *Restricciones al uso, venta y transferencia impuestas a los productos hortícolas*. Los productos hortícolas importados para consumo *deben* venderse a través de los distribuidores y los importados para producción *no pueden* venderse o transferirse a otra entidad. La primera restricción impone un eslabón innecesario en la cadena de suministro y, por consiguiente, costos adicionales. La segunda da lugar a la generación de desechos e incrementa innecesariamente el costo de las importaciones porque los productores importadores deben prever con exactitud la cantidad de productos que utilizarán en el proceso de producción en cada período. Una regla básica de la economía es que si aumentan los costos de un insumo, disminuirá la oferta de ese producto. Un informe recientemente publicado por el Foro Económico Mundial confirmaba que si se suprimiera este tipo de obstáculos en la cadena de suministro, el comercio aumentaría de forma espectacular. Por lo tanto, estas restricciones tienen un efecto limitativo en las importaciones de productos hortícolas.

11. *Prescripciones en materia de precios de referencia para los chiles y los chalotes*. Las prescripciones en materia de precios de referencia imponen la prohibición absoluta de importar chiles y chalotes si el precio de esos productos en el mercado indonesio cae por debajo de los precios de referencia. El efecto restrictivo de tal prohibición es evidente. El precio de referencia tiene también un efecto restrictivo en todo momento, porque la amenaza de la prohibición reduce los incentivos para la importación. Indonesia trata de plantear argumentos en contrario, y presenta para ello un cuadro en el que se indica que el nivel de las importaciones de chiles y chalotes frescos en Indonesia se situó por debajo del nivel de las aprobaciones de importación expedidas en 2013 y 2014. Sin embargo, Indonesia invierte el razonamiento. Si se activara la prohibición relativa a los precios de referencia, se suprimirían repentinamente las importaciones de chiles y chalotes; en consecuencia, las importaciones correspondientes a ese período *estarían* por debajo de la cantidad de productos consignada en las aprobaciones de importación. Por ende, aunque sean exactos, los datos de Indonesia no respaldan la alegación de que las prescripciones en materia de precios de referencia no restringen las importaciones.

12. *Prescripción de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha para los productos hortícolas.* Indonesia prohíbe la importación de productos hortícolas que no satisfacen la obligación de que no hayan transcurrido más de seis meses desde su cosecha y sanciona a los importadores que la incumplen. Es indiscutible que determinados productos hortícolas frescos, como por ejemplo las manzanas, pueden almacenarse de forma segura y mantenerse frescos y aptos para el consumo durante más de seis meses. Aunque estos productos se cosechan en el lapso de unos pocos meses, se pueden enviar durante todo el año. En virtud de la prescripción relativa a los seis meses, las importaciones en Indonesia se ven restringidas durante la segunda mitad de la campaña agrícola. Por consiguiente, los Estados Unidos han demostrado que la prescripción relativa a los seis meses tiene un efecto limitativo en la importación y, además, en los volúmenes de importación.

13. *Restricciones relativas al uso final impuestas a los productos del reino animal.* Es indiscutible que los productos del reino animal enumerados en el apéndice II del Reglamento Nº 46/2013 del MOT y del Reglamento Nº 139/2014 del MOA (carnes y despojos comestibles no bovinos) no se pueden importar para la venta en mercados tradicionales y que los productos del reino animal enumerados en el apéndice I de dichos Reglamentos (carne de bovino y despojos comestibles de bovino) no se pueden importar para la venta minorista. Los correclamantes han aportado pruebas que demuestran que los consumidores indonesios aún realizan la mitad de sus compras de alimentos en puntos de venta al por menor tradicionales, proporción que es aún mayor en el caso de los productos del reino animal. En consecuencia, los productos del reino animal importados tienen totalmente vedado el acceso a como mínimo la mitad del mercado de consumo indonesio, nivel que puede llegar hasta el 70% de dicho mercado, y las restricciones relativas a los productos del apéndice I son aún más importantes. El efecto restrictivo de la importación es manifiesto.

14. *Prescripción de compra de productos nacionales para los productos de carne de bovino.* Indonesia exige a los importadores que compren carne de bovino local en una proporción equivalente al 3% de sus importaciones de carne de bovino. Basándose en el texto de la medida y en otras fuentes, los correclamantes han demostrado que esta prescripción limita la cantidad de carne de bovino que se permite importar en función de la oferta de carne local computable a efectos de la prescripción que está disponible para la compra. Los correclamantes también demostraron el efecto que tiene la prescripción en la práctica, y mostraron que el cumplimiento es gravoso porque hay penuria de carne de bovino nacional en Indonesia y los importadores tienen dificultad para conseguir y comprar carne de bovino local en cantidad equivalente al 3% de la cantidad de carne de bovino cuya importación solicitan. En consecuencia, los importadores se ven obligados a reducir la cantidad de productos cuya importación solicitan. Además, la prescripción reduce aún más las importaciones, al añadir un costo significativo e innecesario a la importación de productos de carne de bovino.

15. *Los regímenes de licencias de importación en su conjunto*. Debido al funcionamiento combinado y a la interacción de las distintas prescripciones, los regímenes, en su conjunto, son más restrictivos que sus componentes considerados por separado. En particular, los regímenes comprenden prescripciones que hacen que los importadores reduzcan los productos cuya importación solicitan, en tanto que la prescripción relativa a las condiciones de licencia fijas además limita estrictamente las importaciones en cualquier período a los productos enumerados en los permisos de los importadores para el período de que se trate. Las prescripciones relativas a las condiciones de licencia fijas y a los plazos de solicitud y períodos de validez también restringen

las importaciones, al impedir que los importadores respondan a las fuerzas del mercado importando productos distintos de los que habían previsto, o con arreglo a calendarios diferentes. Y, contrariamente a lo que asevera Indonesia, los correclamantes también han presentado abundantes pruebas que demuestran que los regímenes "tienen por efecto restringir la cantidad de las importaciones" de los productos abarcados, aunque ello no es necesario para demostrar una infracción del párrafo 1 del artículo XI.

16. *Prescripción relativa a la suficiencia de la oferta nacional.* Las disposiciones jurídicas que establecen esta prescripción supeditan expresamente toda importación a que el Gobierno determine que la producción nacional es insuficiente para satisfacer la demanda interna. El efecto limitativo de esta prescripción es evidente en sus propios términos. Además, los correclamantes han presentado pruebas que demuestran el efecto limitativo de las importaciones que tiene la prescripción relativa a la suficiencia de la oferta nacional.

3. Los datos sobre el comercio confirman el efecto restrictivo de las medidas impugnadas

17. Aunque para demostrar una infracción del párrafo 1 del artículo XI no hace falta aportar pruebas de los efectos reales en el comercio, los datos sobre el comercio disponibles confirman que las medidas impugnadas tienen un efecto limitativo en las importaciones indonesias de los productos abarcados. Las medidas impugnadas que afectan a los productos hortícolas entraron en vigor en 2012 y 2013. En esos años, las importaciones de *cada uno* de los 21 productos hortícolas frescos sujetos al régimen de licencias de importación, con la única excepción de los limones, disminuyeron abruptamente, en tanto que en 2014 y 2015 se mantuvieron por debajo de los niveles máximos. Los datos sobre el comercio relativos a las importaciones indonesias de la mayor parte de los 15 productos hortícolas elaborados sujetos a las medidas impugnadas muestran una tendencia similar. Los datos referentes a los productos del reino animal también confirman el efecto limitativo de las medidas impugnadas. Las importaciones indonesias de los productos no enumerados (por ejemplo, los trozos y despojos comestibles de aves de corral) han sido prácticamente nulas desde que en 2011 entraron en vigor los reglamentos sobre licencias de importación iniciales. Las importaciones de los animales enumerados registraron un brusco descenso en 2011 y 2012, cuando entraron en vigor los regímenes de licencias de importación, y se mantuvieron debajo de los niveles máximos en el período 2013-2015.

B. El argumento de Indonesia según el cual Indonesia no "mantiene" determinadas medidas impugnadas se basa en una premisa jurídica incorrecta y no se ajusta a los hechos

18. Indonesia afirma que muchas de las alegaciones de los correclamantes no están comprendidas en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI, porque las medidas son "autoimpuestas" por agentes privados, y no son "imp[uestas] ni mant[enidas]" por Indonesia. La premisa jurídica de este argumento es incorrecta. En *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, el Órgano de Apelación consideró el argumento en el marco del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y constató que "la intervención de algún elemento de opción privada no exime a [un Miembro] de responsabilidad en virtud del GATT de 1994 por el resultante establecimiento de condiciones de competencia menos favorables para el producto importado". Grupos especiales anteriores han determinado que este principio se aplica al párrafo 1 del artículo XI. Además, la afirmación de Indonesia de que las medidas son "decisiones de agentes privados" es inexacta.

19. En cuanto a los *plazos de solicitud y períodos de validez*, Indonesia no tiene razón al afirmar que los importadores *deciden* no enviar sus productos a partir de determinada fecha. De conformidad con la reglamentación de Indonesia, los productos importados que llegan una vez finalizado el período durante el cual es válida la aprobación de importación correspondiente no serán aceptados. Por lo tanto, los exportadores deben dejar de realizar envíos bastante tiempo antes de la finalización del período para que sus mercancías puedan ser despachadas en aduana antes del último día. Los importadores no "eligen" dejar de importar al final de un período de validez y a comienzos de otro, ni reducir sus importaciones en consecuencia. Las prescripciones reglamentarias de Indonesia los *obligan* a tomar esa decisión.

20. Por lo que respecta a las *condiciones de licencia fijas*, la afirmación de Indonesia de que "los importadores tienen plena libertad" para elegir las condiciones de los permisos es incorrecta. Las restricciones impuestas por medio del régimen de licencias de importación de Indonesia limitan seriamente la capacidad de los importadores para determinar las condiciones incluidas en sus solicitudes de permiso. Además, los correclamantes no impugnan las condiciones específicas de ninguna licencia de importador, sino la imposibilidad de que, una vez comenzado el período de validez, los importadores respondan a las condiciones del mercado importando productos distintos de los consignados en sus permisos de importación. Esta imposibilidad es resultado de las prescripciones mantenidas en el marco de la reglamentación de Indonesia.

21. Indonesia también se equivoca al sostener que la *prescripción de realización* "depende de las estimaciones de los propios importadores". Los importadores deben importar el 80% de los productos que figuren en su aprobación de importación; de lo contrario, pierden el derecho a importar. La amenaza de la incapacidad de optar a futuros permisos induce a los importadores a moderarse en las cantidades de productos cuya importación solicitan, lo que reduce las importaciones totales en cualquier período de importación, en comparación con condiciones de mercado normales. Así pues, la decisión de los importadores de reducir las cantidades que solicitan es una respuesta obligada a la prescripción de realización.

22. La alegación de Indonesia de que cualquier limitación derivada de la *prescripción relativa a la capacidad de almacenamiento* es "autoimpuesta" tampoco puede prosperar. Los importadores que deseen importar productos hortícolas para la venta están autorizados a solicitar importaciones solo en la medida de la capacidad de las instalaciones de almacenamiento que posean, en una relación de uno a uno. Ello significa que se les exige *poseer* instalaciones con capacidad suficiente para almacenar, de una vez, todos los productos que importarán a lo largo de todo el semestre. En condiciones de mercado, durante un semestre se registran numerosos movimientos en las existencias de frutas y hortalizas, de forma que los importadores podrían llenar, vaciar y volver a llenar sus instalaciones en múltiples ocasiones. Por ende, los importadores no *eligen* limitar los productos cuya importación solicitan a la capacidad de almacenamiento que poseen, sino que la medida de Indonesia los obliga a tomar esa decisión.

II. LOS REGÍMENES DE LICENCIAS DE IMPORTACIÓN DE INDONESIA SON INCOMPATIBLES CON LAS OBLIGACIONES QUE CORRESPONDEN A INDONESIA EN VIRTUD DEL PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 4 DEL ACUERDO SOBRE LA AGRICULTURA

23. Los Estados Unidos han demostrado que todas las medidas impugnadas son incompatibles con las obligaciones que corresponden a Indonesia en virtud del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura. Los argumentos formulados por Indonesia en respuesta son incorrectos, tanto desde el punto de vista jurídico como fáctico.

24. En primer lugar, el argumento de Indonesia según el cual sus regímenes de licencias de importación son "automáticos" y, como tales, no están comprendidos en el ámbito de aplicación del párrafo 2 del artículo 4 se basa en una premisa jurídica incorrecta. El párrafo 2 del artículo 4 abarca "medidas del tipo de las que se ha prescrito se conviertan en derechos de aduana propiamente dichos". Las únicas medidas que quedan *excluidas* del párrafo 2 del artículo 4 son los "derechos de aduana propiamente dichos". El Órgano de Apelación confirmó el amplio alcance del párrafo 2 del artículo 4 en su examen del asunto *Chile - Sistema de bandas de precios*, en el que afirmó que dicha disposición era el "vehículo jurídico" para la conversión en derechos de aduana propiamente dichos de todos los "obstáculos al acceso a los mercados". Además, el texto del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 indica expresamente que las "licencias de importación o de exportación" *pueden* imponer restricciones a la importación en el sentido de dicho párrafo.

25. Además, en rigor, los regímenes de licencias de importación de Indonesia no son "automáticos". El argumento de Indonesia se basa en una definición incorrecta del término "automático" que, de aceptarse, implicaría que los Miembros podrían imponer, mediante licencias de importación, *cualquier* restricción sustantiva a la importación, siempre que los organismos que otorgan las licencias de importación no pudieran ejercer facultades discrecionales al expedirlas y las licencias se concedieran una vez que se hubieran satisfecho todas las prescripciones legales. Esta definición de "automático" no está respaldada por el texto de ninguno de los acuerdos abarcados. Además, la sugerencia de que los regímenes de licencias como los de Indonesia están exentos de todo examen menoscabaría las prohibiciones establecidas en el párrafo 1 del artículo XI

y el párrafo 2 del artículo 4, porque permitiría a los Miembros imponer restricciones sustantivas a la importación bajo la apariencia de procedimientos de trámite de licencias legítimos.

26. En segundo lugar, el argumento de Indonesia de que las prescripciones en materia de precios de referencia no son "precio[s] mínimos de importación" es incorrecto. Sin lugar a dudas, las prescripciones se ajustan a la definición de "precio mínimo de importación", porque prohíben toda importación cuando los precios se sitúan por debajo de un nivel establecido. Además, las prescripciones en materia de precios de referencia también son incompatibles con el párrafo 2 del artículo 4 porque son "restricciones cuantitativas de las importaciones" o "medidas similares aplicadas en la frontera". Por consiguiente, Indonesia no ha refutado la acreditación *prima facie* de que las prescripciones en materia de precios de referencia son incompatibles con el párrafo 2 del artículo 4.

27. Los demás argumentos formulados por Indonesia en el marco del párrafo 2 del artículo 4 son en esencia los mismos que los formulados en el marco del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y, en consecuencia, son inválidos por los mismos motivos.

III. INDONESIA NO HA ESTABLECIDO UNA DEFENSA FUNDADA EN EL ARTÍCULO XX DEL GATT DE 1994 CON RESPECTO A NINGUNA DE LAS MEDIDAS IMPUGNADAS

A. Ninguna de las medidas impugnadas es "necesaria para lograr la observancia" de leyes o reglamentos indonesios compatibles con el GATT

28. Para probar que alguna de las medidas impugnadas está justificada al amparo del apartado d) del artículo XX, Indonesia debe demostrar que la medida está "destinada a 'lograr la observancia' de leyes o reglamentos" que no sean en sí incompatibles con el GATT y que es "necesaria para lograr esa observancia". Indonesia afirma que los plazos de solicitud y los períodos de validez, las condiciones de licencia fijas, las prescripciones de realización y las restricciones relativas a la capacidad de almacenamiento son "necesarios" para la "aplicación de las medidas aduaneras" y que las restricciones al uso, venta y transferencia impuestas a los productos hortícolas son "necesarias" para lograr la observancia de las prescripciones en materia de inocuidad de los alimentos. Ninguna de las defensas de Indonesia puede prosperar.

29. En primer lugar, Indonesia no ha identificado ninguna ley o reglamento compatible con el GATT para cuya observancia sea necesaria alguna de las medidas impugnadas. Indonesia indicó que *entre* las "leyes y reglamentos compatibles con las normas de la OMC" había tres instrumentos jurídicos, así como "otros" 10 "reglamentos pertinentes", cuya "observancia" están "destinadas a lograr" las medidas. Sin embargo, no aportó al expediente las leyes o reglamentos pertinentes, no especificó los aspectos de esas leyes que resultaban de interés para el análisis del Grupo Especial y no ofreció ninguna explicación sobre los motivos por los que las medidas impugnadas eran necesarias para lograr la observancia de esas leyes.

30. Hay informes del Órgano de Apelación que muestran que eso es insuficiente. En *Tailandia - Cigarrillos (Filipinas)*, el Órgano de Apelación constató que la defensa formulada por Tailandia al amparo del apartado d) del artículo XX no prosperó porque Tailandia no "[había] identific[ado] con precisión las 'leyes y reglamentos' cuya observancia supuestamente logra la medida". "Tailandia había hecho referencia a su legislación en materia de IVA, al "capítulo 4" de su Código de Recaudación Tributaria" y a las "prescripciones ... en materia de declaración de sus leyes sobre el IVA y otras leyes fiscales". El Órgano de Apelación constató que esas referencias eran insuficientes para identificar una norma compatible con la OMC en el marco del apartado d) del artículo XX, y observó que "incluyen una multitud de disposiciones ... que tratan de diversas cuestiones". Las referencias de Indonesia son todavía menos precisas y, por lo tanto, no satisfacen el criterio establecido en el apartado d) del artículo XX.

31. Sin embargo, aunque Indonesia identificara una ley o reglamento relativo a la aplicación de las medidas aduaneras, sus defensas seguirían estando condenadas al fracaso porque ninguna de las medidas está destinada a "lograr la observancia" de una norma de esa índole. En ninguno de los reglamentos por los que se establecen las restricciones se indica que la aplicación de medidas aduaneras sea uno de sus fines. Además, la administración de los regímenes de licencias de importación está a cargo de los Ministerios de Comercio y de Agricultura, y esos regímenes son independientes del régimen aduanero de Indonesia, de cuya gestión se encarga el Ministerio de

Hacienda. Asimismo, como han demostrado los correclamantes, del texto, la estructura y los antecedentes de los reglamentos sobre licencias de importación y su legislación marco se deduce claramente que la verdadera finalidad de esos reglamentos es proteger a los productores nacionales frente a la competencia de las importaciones.

32. No obstante, aun si el Grupo Especial constatara que la medida impugnada es una medida para "lograr la observancia" de alguna ley o reglamento compatible con las normas de la OMC, seguiría sin satisfacerse el criterio de ser "necesaria".

33. Respecto de los *plazos de solicitud y períodos de validez*, Indonesia sostiene que estos "contribuyen a la capacidad de Indonesia para asignar eficazmente los recursos" a sus puertos. Sin embargo, no está claro que la medida haga ninguna contribución en ese sentido. Los importadores no vinculan sus importaciones a un puerto en particular. Por lo tanto, hasta el comienzo del período los funcionarios indonesios no conocen las importaciones máximas permitidas correspondientes a ese período y los puertos a través de los cuales se podrían introducir esas importaciones. Además, una forma de alcanzar el objetivo de "notificar con antelación los volúmenes de importación previstos" menos restrictiva del comercio sería un verdadero régimen de licencias automáticas de importación en el que los importadores pudieran presentar una solicitud en cualquier día con anterioridad al despacho aduanero de las mercancías y obtener permiso para importar el tipo y la cantidad de mercancías solicitados a través del puerto especificado. Un régimen de esa naturaleza se podría administrar de la misma manera que el régimen actual y, por lo tanto, estaría "razonablemente disponible". Se notificarían las importaciones previstas con más exactitud y puntualidad, lo que en sí mismo sería de *mayor* utilidad para Indonesia a efectos de la asignación de recursos.

34. Indonesia afirma que las *condiciones de licencia fijas* también permiten a las autoridades aduaneras "asignar sus recursos limitados", pero es difícil entender cómo es posible. La prescripción no incluye un plan en el que se detallen los productos que se importarán, con las fechas y lugares correspondientes; simplemente establece restricciones generales relativas a los productos que se pueden importar en un período. Cualquier contribución mínima que la medida pudiera hacer a la aplicación de las medidas aduaneras no guarda proporción con su elevado grado de restricción del comercio. Además, si Indonesia deseara obtener información sobre volúmenes y lugares de importación, una medida alternativa razonablemente disponible sería un sistema de licencias verdaderamente automático. Si se permitiera a los importadores solicitar la importación de productos del tipo, la cantidad y el país de origen que elijan y modificar o actualizar esta información, se podría obtener información oportuna y exacta que podría utilizarse como base para asignar los recursos.

35. La alegación de Indonesia de que la *prescripción de realización* es necesaria para la aplicación de las medidas aduaneras porque sirve de "salvaguardia contra una exageración excesiva de las importaciones previstas por parte de los importadores" es igualmente inválida. En primer lugar, Indonesia no ha aportado ninguna prueba de que exista el problema de que los importadores sobreestiman las importaciones previstas ni ha explicado el modo en que, en caso de existir, tal problema impondría una carga a los funcionarios de aduanas. En segundo lugar, el argumento de Indonesia relativo a la "asignación ineficiente de los recursos limitados" se basa en el supuesto de que en virtud de las prescripciones en materia de licencias de importación los funcionarios de aduanas obtienen información pertinente sobre las importaciones previstas. Sin embargo, ello no es así. *No* se exige a los importadores que proporcionen información detallada sobre el lugar y el momento en que se importarán los productos. En tercer lugar, el argumento de Indonesia pasa por alto el hecho de que el problema de la sobreestimación no existiría en ausencia de los plazos de aplicación y períodos de validez y las prescripciones relativas a las condiciones de licencia fijas. Además, toda contribución marginal que la prescripción de realización pudiera hacer al ahorro de recursos aduaneros se vería ampliamente contrarrestada por el carácter gravemente restrictivo del comercio que tiene la medida.

36. Indonesia afirma que la *restricción relativa a la capacidad de almacenamiento* también es necesaria para la aplicación de las medidas aduaneras a causa de sus recursos limitados. Sin embargo, no ha explicado por qué la propiedad de la capacidad de almacenamiento de los importadores es pertinente para la observancia de sus leyes aduaneras. Aun en el supuesto de que pudieran surgir problemas vinculados con un almacenamiento inadecuado, seguramente ello sucedería una vez que los productos hubieran sido despachados en aduana en Indonesia. Además, Indonesia no proporciona ninguna justificación para los dos aspectos de la prescripción que más

restringen el comercio, la prescripción relativa a la *propiedad* y la relación de uno a uno entre la capacidad de almacenamiento en propiedad y las importaciones *totales* cuya entrada se autoriza en un semestre.

37. En defensa de sus *restricciones al uso, venta y transferencia*, Indonesia sostiene que esta medida es necesaria "para lograr la observancia de las prescripciones de Indonesia en materia de inocuidad de los alimentos". Indonesia no identifica ninguna ley o reglamento compatible con las normas de la OMC para cuya observancia sean necesarias las restricciones, ni aporta ninguna prueba de que la medida impugnada esté destinada a lograr la observancia de tales leyes o reglamentos. Incluso si Indonesia lo hubiera hecho, la medida no cumpliría el criterio de ser "necesaria", puesto que Indonesia no explicó el modo en que la prescripción de que intervenga un distribuidor en el caso de los productos importados para consumo permitiría a los importadores rastrear mejor las bacterias presentes en los alimentos suministrados. E Indonesia no proporcionó explicación alguna para la prohibición de que los productores importadores transfieran o vendan los productos que no utilicen en su propio proceso de producción. Además, Indonesia hace caso omiso del hecho de que *también* dispone de prescripciones sanitarias y fitosanitarias y de salud para los productos hortícolas. Como no se ha demostrado que las prescripciones relativas al uso, venta y transferencia contribuyan de ningún modo a la inocuidad de los alimentos, una alternativa menos restrictiva del comercio sería suprimir las prescripciones y, en cambio, seguir aplicando esas otras prescripciones, que están relacionadas específicamente con el objetivo de la inocuidad de los alimentos.

38. Con respecto a su defensa de los regímenes "en su conjunto", Indonesia no ofrece otras explicaciones. Suponemos que la defensa que hace Indonesia del régimen se deriva de sus defensas de los distintos componentes de este. En consecuencia, la defensa de Indonesia no puede prosperar, por las mismas razones expuestas respecto de las defensas de las distintas medidas. Es más, cualquier pequeña contribución que los regímenes pudieran hacer a alguno de esos objetivos tendría que ser "necesaria", incluso teniendo en cuenta el efecto sumamente restrictivo del comercio de los regímenes en su conjunto, algo que Indonesia no ha demostrado. La supresión de las restricciones subyacentes, la imposición de un régimen de licencias automáticas de importación y el recurso continuo a otras medidas más pertinentes relativas a la inocuidad de los alimentos serían medidas alternativas razonablemente disponibles que Indonesia podría adoptar para subsanar las incompatibilidades con el párrafo 1 del artículo XI y el párrafo 2 del artículo 4.

B. Ninguna de las medidas impugnadas es "necesaria" para proteger la salud de las personas

39. Para demostrar que alguna de las medidas impugnadas está justificada en principio al amparo del apartado b) del artículo XX, Indonesia debe acreditar que: 1) "el objetivo perseguido con" la medida es "proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o ... preservar los vegetales"; y 2) la medida es "necesaria" para el logro de su objetivo. Indonesia no ha satisfecho ninguno de los dos elementos respecto de ninguna de sus defensas.

40. En cuanto a las *restricciones estacionales* a la importación de productos hortícolas, el argumento de Indonesia según el cual estas son necesarias para proteger la salud de las personas porque una oferta excesiva de tales productos "podría tener consecuencias desastrosas" carece de fundamento. En primer lugar, Indonesia no ha demostrado que la protección de la salud de las personas sea un "objetivo perseguido con" la medida. Indonesia sostuvo que el objetivo de la medida es proteger la salud de las personas, pero no presentó pruebas en apoyo de esa afirmación. Además, los correclamantes han demostrado que la verdadera finalidad de la medida es proteger a los productores nacionales frente a la competencia. Indonesia tampoco ha satisfecho el criterio de que la medida sea "necesaria", puesto que no ha presentado ninguna prueba de que la oferta excesiva se produzca o plantee riesgos para la salud de las personas. Por consiguiente, no está claro que la medida vaya a hacer ninguna "contribución" a su objetivo declarado. Y aun si hiciera alguna contribución, se puede recurrir a varias medidas alternativas que restringen menos el comercio, como la limitación de las restricciones relativas a los períodos de cosecha a las regiones en que se está produciendo la cosecha. Otra alternativa sería eliminar las restricciones estacionales y dejar que las fuerzas del mercado resolvieran cualquier problema de oferta excesiva.

41. El argumento de Indonesia de que las *restricciones relativas a la capacidad de almacenamiento* impuestas a los productos hortícolas están justificadas porque la capacidad

limitada de Indonesia para almacenar esos productos y su "clima ecuatorial" acarrean un "mayor riesgo de deterioro" también es infundado. Indonesia no aportó ninguna prueba de que el objetivo de la medida sea la protección de la salud de las personas, mientras que las pruebas presentadas por los correclamantes indican que el objetivo del régimen de licencias de importación de Indonesia es proteger a los productores nacionales frente a la competencia. Además, incluso si la medida tuviera por objeto proteger la salud de las personas, no cumple el criterio de ser "necesaria". Que el importador tenga las instalaciones de almacenamiento en *propiedad* no guarda relación con la *suficiencia* de la capacidad de almacenamiento, dado que los importadores suelen arrendar almacenes. Asimismo, los importadores por lo general vacían y vuelven a llenar el espacio de almacenamiento varias veces en un semestre, de modo que no es necesario exigirles que posean capacidad suficiente para almacenar *todos* los productos hortícolas que importarían a lo largo de todo el semestre para garantizar que los productos del importador se mantengan refrigerados. Una manera de alcanzar ese objetivo significativamente menos restrictiva del comercio sería suprimir las prescripciones relativas a la propiedad y a la relación de uno a uno y permitir que los importadores arrienden la capacidad de almacenamiento que precisen en todo momento.

42. La alegación de Indonesia de que las *restricciones al uso, venta y transferencia* impuestas a los productos hortícolas satisfacen lo dispuesto en el apartado b) del artículo XX porque limitan los "canales de distribución" de manera que "los funcionarios indonesios puedan rastrear mejor el origen de los productos que contienen bacterias patógenas" tampoco puede prosperar. Una vez más, Indonesia no hizo referencia a ninguna prueba de que "el objetivo perseguido con" la medida sea la protección de la salud de las personas. Y aunque la medida persiguiera de hecho ese objetivo, no se ha demostrado que haga ninguna contribución a él, y desde luego ninguna que satisfaga el criterio de ser "necesaria". La medida limita las *personas* a las que se pueden vender los productos hortícolas importados, no el destino final de los productos. Las importaciones se pueden vender en mercados al aire libre, siempre que *primero* se hayan vendido a un distribuidor. Esta prescripción no hace más que alargar la cadena de suministro (y probablemente dificulte aún más el rastreo). Indonesia tampoco presentó ninguna justificación de la prohibición de que los productores importadores transfieran los productos que no utilicen en su producción. Por lo tanto, como la medida no contribuye en modo alguno al objetivo, una alternativa menos restrictiva del comercio sería que Indonesia eliminara la prescripción y siguiera aplicando sus prescripciones sanitarias y fitosanitarias y de salud para evitar la propagación de bacterias patógenas.

43. El argumento de Indonesia de que la *restricción relativa a los seis meses* impuesta a los productos hortícolas frescos es "necesaria para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales" también carece de fundamento. El primer elemento del apartado b) del artículo XX no se satisface porque, como ocurre con las demás medidas impugnadas, Indonesia no ha presentado pruebas que indiquen que esta medida persiga como objetivo la inocuidad de los alimentos. El segundo elemento tampoco se cumple, porque Indonesia no ha señalado el modo en que la medida contribuiría a la inocuidad de los alimentos. De hecho, Indonesia ni siquiera ha afirmado que la obligación sea "necesaria" para la inocuidad de los alimentos, y simplemente ha declarado que las autoridades "preferirían" que los productos se almacenaran localmente. Por último, Indonesia pasa por alto el hecho de que dispone de prescripciones sanitarias y fitosanitarias y de salud para los productos hortícolas, entre ellas la de que todas las importaciones vayan acompañadas de certificados sanitarios, fitosanitarios y de salud. Como antes de proceder al envío de todas las importaciones de productos hortícolas se certifica que estas cumplen las normas sanitarias, fitosanitarias y de salud de Indonesia, una medida alternativa menos restrictiva del comercio sería seguir aplicando esas prescripciones y no imponer la prescripción relativa a los seis meses, que implica un alto grado de restricción del comercio y no hace ninguna contribución a la inocuidad de los alimentos.

44. De modo análogo, en el caso de las *prescripciones en materia de precios de referencia*, Indonesia no ha hecho ninguna indicación que sugiera que el "objetivo que se persigue" sea la protección de la salud de las personas. En la única prueba documental que presentó en relación con su plan de seguridad alimentaria no se mencionan el precio de referencia, ningún problema de oferta excesiva, ni los regímenes de licencias de importación de Indonesia. Incluso si el objetivo de las medidas fuese la salud de las personas, Indonesia no ha presentado pruebas de que las prescripciones en materia de precios de referencia hagan ninguna contribución a ese objetivo. En realidad, Indonesia no presenta ninguna prueba de que haya un problema de oferta excesiva e incluso reconoce que la escasez de alimentos y la desnutrición son problemas persistentes.

Además, aun si la prescripción hiciera una contribución a la salud de las personas, esta no compensaría el significativo grado de restricción del comercio que tiene la medida.

45. Con respecto a las *restricciones relativas al uso final* impuestas por Indonesia a los productos del reino animal, Indonesia no presentó ninguna prueba de que la inocuidad de los alimentos sea el objetivo con el que se impusieron las restricciones. Indonesia tampoco explica por qué las restricciones relativas al uso final son "necesarias" para proteger la salud de las personas. No presentó ninguna prueba que indique que la carne congelada o descongelada importada que se vende en los mercados tradicionales represente para la salud de las personas un riesgo mayor que la carne local recién sacrificada que se vende en esos mercados. Por último, en tanto en cuanto Indonesia plantea una defensa de la medida en su conjunto, la explicación relativa a los mercados tradicionales no es pertinente para la prohibición de importación respecto de toda venta minorista para los productos de carne de bovino (incluso en los mercados modernos).

46. La afirmación de Indonesia de que la *prescripción de compra de productos nacionales* para los productos del apéndice I forma "parte integral del plan de inocuidad y seguridad alimentaria de Indonesia" es toda la defensa de esta prescripción que formula Indonesia al amparo del apartado b) del artículo XX. Indonesia no presentó pruebas que respalden su aseveración, ni pruebas que sugieran que la prescripción contribuya en modo alguno a la inocuidad de los alimentos. De hecho, la relación posible entre esta prescripción y la inocuidad de los alimentos no queda clara. Además, incluso si se pudiera demostrar una pequeña contribución, debería confrontarse con el grado en que la medida restringe el comercio, que es significativo.

47. Indonesia sostiene que sus regímenes de licencias de importación, *en su conjunto*, están comprendidos en el ámbito de aplicación del apartado b) del artículo XX. No explica estas defensas ni presenta pruebas que las respalden. Suponiendo que las defensas de Indonesia de sus regímenes en su conjunto se deriven de sus defensas de las distintas medidas, esas defensas no pueden prosperar por los mismos motivos. Además, cualquier pequeña contribución que los regímenes pudieran hacer a la protección de la salud de las personas debería confrontarse con el grado de restricción del comercio de los regímenes en su conjunto. La contribución tendría que ser significativa para superar el nivel de restricción, e Indonesia no ha hecho esa demostración.

48. Por último, la defensa de la *prescripción relativa a la suficiencia de la producción nacional* invocada por Indonesia al amparo del apartado b) del artículo XX tampoco debería prosperar. Indonesia hace una simple afirmación, sin más pruebas o argumentos que respalden su defensa en el marco de dicha disposición. Indonesia no ha aportado pruebas de que el objetivo que se persigue con la leyes que establecen la prescripción relativa a la suficiencia de la producción nacional sea "proteger la salud ... de las personas" o de que la medida haga alguna contribución a ese objetivo. Además, los correclamantes han demostrado que el objetivo expreso de las leyes que establecen dicha prescripción es proteger a los agricultores frente a la competencia extranjera y reducir (y, con el tiempo, suprimir) las importaciones. Indonesia no ha refutado esta demostración.

C. Ninguna de las medidas impugnadas es "necesaria para proteger la moral pública"

49. Para establecer que una medida está justificada en principio al amparo del apartado a) del artículo XX, Indonesia debe demostrar que "ha adoptado o aplicado la medida para 'proteger la moral pública' y que la medida es 'necesaria' para proteger esa moral pública". Indonesia no ha satisfecho ninguno de los dos elementos respecto de ninguna de sus defensas al amparo del apartado a) del artículo XX.

50. Indonesia afirma que las restricciones al *uso, venta y transferencia* impuestas a los productos hortícolas son necesarias para proteger a los consumidores contra la compra de productos hortícolas no halal en los mercados tradicionales. Aunque los Estados Unidos están de acuerdo en que salvaguardar las prescripciones relativas a los alimentos halal en Indonesia es una cuestión de "moral pública" en el sentido del apartado a) del artículo XX, Indonesia no ha demostrado que las restricciones guarden relación con ese objetivo. Los textos de los instrumentos jurídicos que establecen las restricciones no contienen ninguna referencia a las prescripciones halal. Indonesia tampoco presenta ninguna otra prueba que demuestre que hay un vínculo entre las restricciones y alguna prescripción halal indonesia.

51. Aunque Indonesia pudiera demostrar que la protección de las prescripciones halal es un objetivo de las restricciones al uso, venta y transferencia, las restricciones no son necesarias para alcanzar ese objetivo. Las restricciones limitan las *personas* a las que se pueden vender los productos hortícolas importados tras su entrada, no el *punto de venta* final de los productos. El hecho de restringir la venta inicial a los distribuidores no guarda relación con la capacidad de los consumidores para distinguir los productos halal en los mercados. El argumento de Indonesia de que sus medidas actúan limitando los productos hortícolas importados a "usos que naturalmente exigen cierto grado de etiquetado" también es inapropiado, puesto que no hay pruebas que indiquen que los distribuidores deban cumplir prescripciones de etiquetado halal más rigurosas. Dado que estas restricciones guardan una relación mínima, si es que guardan alguna, con las prescripciones halal y no contribuyen en modo alguno a alcanzar ese objetivo, una alternativa razonablemente disponible sería suprimir las prescripciones.

52. Indonesia sostiene que las restricciones relativas al *uso final* impuestas a los productos del reino animal son necesarias para proteger la moral pública porque "evitan que los consumidores adquieran por error animales y productos del reino animal que no se ajusten a las prescripciones halal". Sin embargo, aparte de esta afirmación, Indonesia no ha aportado ninguna prueba que demuestre que el objetivo de las restricciones relativas al uso final sea proteger lo halal. E incluso si proteger las prescripciones halal fuera un objetivo de la medida, la restricción no cumple el criterio de ser "necesaria". No es necesario restringir los puntos en que se pueden vender los productos del reino animal importados, porque todos esos productos, a excepción de la carne de porcino, deben cumplir las normas halal de Indonesia y llevar la etiqueta correspondiente. Por lo tanto, las restricciones relativas al uso final de Indonesia no son "necesarias" para proteger lo halal porque, a excepción de la carne de porcino, todas las importaciones de productos del reino animal en Indonesia *ya cumplen las normas y prescripciones en materia de etiquetado halal de Indonesia*. Asimismo, en tanto en cuanto Indonesia trata de justificar la medida en su totalidad, sus afirmaciones acerca de los mercados tradicionales no hacen referencia a la prohibición respecto de toda venta minorista (incluso en los mercados modernos) para los productos del apéndice I.

53. Indonesia afirma que sus regímenes de licencias de importación *en su conjunto* están comprendidos en el ámbito de aplicación del apartado a) del artículo XX. Como ocurre con las defensas de los regímenes en su conjunto planteadas al amparo de los apartados b) y d) del artículo XX, Indonesia no ha explicado la defensa formulada, ni ha presentado ninguna prueba que la respalde. Aunque los Estados Unidos reconocen que la protección de las normas halal puede constituir una cuestión de moral pública, Indonesia no ha demostrado que haya adoptado o aplicado los regímenes de licencias de importación para "proteger la moral pública" o que los regímenes sean "necesarios" a ese efecto.

D. Las medidas impugnadas son incompatibles con la parte introductoria del artículo XX

54. Las medidas impugnadas no son compatibles con la parte introductoria del artículo XX porque discriminan de manera arbitraria o injustificable, al imponer restricciones de importación que no guardan ninguna relación con los objetivos de política con respecto a los cuales Indonesia trata de justificar las medidas.

55. Por lo que respecta al apartado a) del artículo XX, las restricciones relativas al uso final y al uso, venta y transferencia dan lugar a una discriminación arbitraria e injustificable. Las restricciones no están racionalmente relacionadas con el objetivo de proteger a los consumidores contra los alimentos no halal y, sin una justificación subyacente, no hacen más que hacer pesar sobre la importación cargas que no existen en el caso de los productos nacionales.

56. Otro tanto ocurre con las afirmaciones de Indonesia relativas al apartado b) del artículo XX. Las restricciones de Indonesia basadas en el período de cosecha nacional, la capacidad de almacenamiento de los importadores, el uso, venta y transferencia de los productos importados y el tiempo transcurrido desde que se cosecharon los productos, así como las prescripciones en materia de precios de referencia y de compra de productos nacionales, constituyen una discriminación arbitraria e injustificable. Cada una de estas restricciones tiene una escasa relación, si la tiene, con el objetivo de proteger la salud y la vida de las personas y de los animales y preservar los vegetales. Como carecen de toda conexión racional con el objetivo, estas

restricciones solo tienen por resultado imponer gravosos costos y limitaciones a la importación de productos hortícolas y del reino animal.

57. Por último, con respecto al apartado d) del artículo XX, Indonesia no ha demostrado que haya ninguna relación entre los plazos de solicitud y los períodos de validez, las condiciones de licencia fijas, las prescripciones de realización, las prescripciones relativas a la capacidad de almacenamiento y las restricciones al uso, venta y transferencia, y el objetivo de lograr la observancia de las leyes aduaneras. Dado que ninguna de ellas guarda relación con el logro de su objetivo declarado, estas restricciones existen únicamente para restringir las importaciones y proteger a la rama de producción nacional y, por lo tanto, dan lugar a una discriminación arbitraria e injustificable.

IV. CONCLUSIÓN

58. Los Estados Unidos solicitan respetuosamente que el Grupo Especial constate que las prohibiciones y restricciones impuestas por medio de los regímenes de licencias de importación de Indonesia, que funcionan por separado y como regímenes íntegros, y las disposiciones de las leyes de Indonesia que supeditan la importación a la insuficiencia de la producción nacional para satisfacer la demanda interna son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.

RESUMEN DE LA DECLARACIÓN INICIAL DE LOS ESTADOS UNIDOS EN LA SEGUNDA REUNIÓN SUSTANTIVA DEL GRUPO ESPECIAL

59. Indonesia impone numerosas prohibiciones y restricciones a la importación de determinados productos hortícolas y de animales y productos del reino animal que son, en sus propios términos, incompatibles con las obligaciones que corresponden a Indonesia en el marco de la OMC. Por lo general, Indonesia no niega la existencia de las medidas, tal como las describen los correclamantes. En cambio, sostiene que sus medidas son inmunes al examen por el Grupo Especial y, subsidiariamente, que las pruebas presentadas por los correclamantes son insuficientes para satisfacer la carga de la prueba que les incumbe.

I. CADA UNA DE LAS MEDIDAS IMPUGNADAS ES INCOMPATIBLE CON EL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO XI Y EL PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 4

A. El argumento de Indonesia de que sus medidas relativas a licencias de importación son "automáticas" y que, como tales, están fuera del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI y del párrafo 2 del artículo 4 es erróneo

60. La afirmación de Indonesia de que los procedimientos de trámite de licencias de importación "automáticos" están fuera del ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura queda refutada por el texto de ambas disposiciones. El texto del *Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación* ("Acuerdo sobre Licencias de Importación") también contradice este argumento. El párrafo 2 a) del artículo 2 no "permite expresamente" el trámite de licencias automáticas de importación; simplemente dispone que *no* está permitido el trámite de licencias automáticas que tenga "efectos restrictivos en las importaciones". Otras disposiciones del Acuerdo sobre Licencias de Importación confirman que los procedimientos de trámite de licencias de importación, incluso los automáticos, no están excluidos de las obligaciones que corresponden a los Miembros en virtud de los acuerdos abarcados.

61. Además, el argumento de Indonesia presupone que todas sus medidas relativas a licencias de importación son "procedimientos de trámite de licencias de importación" en el sentido del Acuerdo sobre Licencias de Importación, cuando no lo son. El Acuerdo sobre Licencias de Importación distingue entre los "procedimientos" utilizados para la aplicación de los regímenes de licencias de importación, que están abarcados por el Acuerdo, y las normas sustantivas, como confirmó el Órgano de Apelación en *CE - Banano III*. Los regímenes de licencias de importación de Indonesia *incluyen* los procedimientos para aplicar los regímenes, pero las medidas impugnadas son mucho más amplias. Por consiguiente, Indonesia se equivoca al afirmar que sus medidas sustantivas relativas a licencias de importación están de algún modo comprendidas en el ámbito

de aplicación del Acuerdo sobre Licencias de Importación. Por último, los regímenes de licencias de importación de Indonesia no son, en cualquier caso, "automáticos": imponen numerosas restricciones sustantivas a la importación.

B. El argumento de Indonesia según el cual los correclamantes no han efectuado una acreditación *prima facie* en el marco del párrafo 1 del artículo XI se basa en una interpretación incorrecta de esa disposición

62. En su segunda comunicación escrita, Indonesia afirma que los correclamantes no han efectuado una acreditación *prima facie* porque "no presentaron datos suficientes relativos a las importaciones anteriores y posteriores a la aplicación" en apoyo de sus alegaciones al amparo del párrafo 1 del artículo XI. El argumento de Indonesia es incorrecto. En primer lugar, el párrafo 1 del artículo XI no exige una demostración de los efectos sobre el comercio. Los correclamantes han cumplido el criterio del párrafo 1 del artículo XI con respecto a las medidas impugnadas, al demostrar que cada una de ellas impone una "condición limitativa" o "limitación de la acción" respecto de la importación y, por consiguiente, tiene un "efecto limitativo" en la importación. Además, aunque no tenían la obligación jurídica de hacerlo, los correclamantes también han aportado abundantes pruebas que demuestran el efecto cuantitativo de las medidas de Indonesia relativas a licencias de importación en las importaciones de los productos abarcados.

II. INDONESIA NO HA ESTABLECIDO QUE NINGUNA DE LAS MEDIDAS IMPUGNADAS ESTÉ JUSTIFICADA AL AMPARO DEL PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO XI DEL GATT DE 1994

63. En su segunda comunicación escrita, Indonesia afirma que las restricciones basadas en los precios de referencia y los períodos de cosecha nacional están justificadas al amparo del párrafo 2 c) ii) del artículo XI del GATT de 1994. Sin embargo, Indonesia no ha presentado ninguna prueba que demuestre que sus restricciones están en conformidad con todos los elementos de dicho párrafo. Además, Indonesia no puede valerse de lo dispuesto en el párrafo 2 c) ii) del artículo XI, porque las obligaciones del GATT de 1994 se aplican "a reserva de" las obligaciones del Acuerdo sobre la Agricultura. En consecuencia, la exclusión de determinadas medidas de la obligación establecida en el párrafo 1 del artículo XI no podría crear una limitación implícita al ámbito de aplicación de una disposición del Acuerdo sobre la Agricultura relativa a cuestiones similares. Esas obligaciones se aplicarían de forma acumulativa. Por consiguiente, Indonesia no puede intentar justificar restricciones incompatibles con el párrafo 2 del artículo 4 amparándose en el párrafo 2 c) ii) del artículo XI.

III. INDONESIA NO HA ESTABLECIDO QUE NINGUNA DE LAS MEDIDAS IMPUGNADAS ESTÉ JUSTIFICADA AL AMPARO DEL ARTÍCULO XX DEL GATT DE 1994

64. Un grave error que predomina en las defensas de Indonesia es que sus alegaciones de que las medidas impugnadas satisfacen el primer elemento de los apartados consisten casi *en su totalidad* en afirmaciones infundadas. Indonesia no presenta ninguna prueba que indique que las medidas impugnadas se adoptaron con objeto de alcanzar los objetivos abarcados. En *CE - Productos derivados de las focas*, el Órgano de Apelación dejó claro que una simple afirmación no basta para satisfacer el primer elemento de los apartados del artículo XX. Indonesia tampoco se ocupa de las pruebas presentadas por los correclamantes que demuestran que el objetivo de las medidas relativas a licencias de importación de Indonesia es proteger a los productores nacionales frente a la competencia. Otro error crucial es que, sin excepción, las pruebas documentales que Indonesia ha aportado para demostrar la contribución de cada medida a sus objetivos declarados no respaldan los argumentos en relación con los cuales se citan. De hecho, en muchos casos no hacen más que *confirmar* las pruebas y los argumentos presentados por los correclamantes en el sentido de que las medidas impugnadas *no* cumplen el criterio del artículo XX.

65. Indonesia afirma que varias de sus medidas relativas a licencias de importación están justificadas al amparo del apartado a) del artículo XX. Sin embargo, en el caso de los productos hortícolas, ni siquiera ha señalado una norma halal pertinente que las medidas relativas a licencias de importación podrían proteger. Además, no hay nada en el texto, la estructura o los antecedentes de los instrumentos por los que se establecen las medidas aplicables a los productos hortícolas que mencione siquiera lo halal, y mucho menos que indique que el objetivo del régimen es salvaguardar las normas halal. Además, sin contar afirmaciones vagas e infundadas, Indonesia

no ha explicado el *modo* en que sus medidas contribuyen a la protección de la prescripción halal, y menos aún ha demostrado que su contribución se aproxime a lo "indispensable" en el continuo de la evaluación de la necesidad.

66. En cuanto a sus defensas al amparo del apartado b) del artículo XX, Indonesia tampoco demuestra que ninguna de las medidas persiga el objetivo de la inocuidad de los alimentos. Indonesia sostiene que el hecho de que los reglamentos sobre licencias de importación hagan referencia a la Ley de Alimentos demuestra que las medidas impugnadas son medidas relativas a la inocuidad de los alimentos, pero eso es incorrecto. La Ley de Alimentos es un instrumento amplio que abarca diversos temas. La parte 5 del capítulo IV se refiere a la "importación de alimentos", y tanto su título, texto y estructura, como el funcionamiento de los regímenes de licencias de importación de Indonesia y las afirmaciones de los funcionarios indonesios indican, todos ellos, que esa es la sección pertinente para los regímenes de importación de Indonesia. La inocuidad de los alimentos se aborda en el capítulo VII, y no hay pruebas que vinculen los regímenes de licencias de importación con esa parte de la Ley.

67. Además, ninguna de las pruebas presentadas por Indonesia indica que las medidas impugnadas puedan cumplir el criterio de ser "necesarias". Indonesia afirma que sus regímenes, en su conjunto, garantizarán "el almacenamiento adecuado" de las importaciones, pero no aporta pruebas o argumentos sobre la forma en que ello se produciría. Con respecto a la restricción de los seis meses, las nuevas pruebas facilitadas por Indonesia confirman que la medida no es "necesaria" para la inocuidad de los alimentos, porque demuestran que algunos productos hortícolas se pueden almacenar de forma segura durante más de seis meses. En cuanto a las restricciones relativas al uso impuestas a los productos del reino animal, la defensa de Indonesia sigue reflejando una caracterización errónea de la medida, y ninguna de sus pruebas indica que la carne congelada represente para la salud un riesgo mayor que la carne fresca en las condiciones existentes en un mercado tradicional. Por último, con respecto a la lista positiva, en ninguna de las dos pruebas documentales presentadas por Indonesia se distingue entre los productos de carne de bovino prohibidos y consignados, ni se abordan en absoluto los productos no bovinos, e Indonesia no aporta ninguna otra explicación o fundamento en apoyo de esta defensa.

68. Las defensas de Indonesia al amparo del apartado d) del artículo XX tampoco pueden prosperar. Indonesia no ha identificado adecuadamente las leyes y reglamentos compatibles con las normas de la OMC cuya observancia supuestamente logran las medidas relativas a licencias de importación. Indonesia señaló 13 instrumentos jurídicos cuya observancia supuestamente logran sus regímenes de licencias de importación, pero la simple enumeración de los instrumentos jurídicos y unas referencias someras a disposiciones generales no alcanzan para identificar la norma pertinente en el marco del apartado d) del artículo XX. Indonesia no ha presentado prácticamente *ninguna* prueba de que ninguna de las medidas impugnadas se haya adoptado "para lograr la observancia" de la Ley de Aduanas o de algún otro de los instrumentos jurídicos enumerados. Con respecto al elemento de la necesidad, Indonesia no explicó de qué manera contribuyen sus medidas relativas a licencias de importación a *lograr la observancia de* alguna prescripción de una ley o reglamento sobre medidas aduaneras o inocuidad de los alimentos. Limitarse a afirmar que los regímenes de licencias de importación "contribuían a la vigilancia del flujo de mercancías" no es suficiente.

69. Indonesia tampoco puede demostrar que sus medidas satisfacen las prescripciones de la parte introductoria del artículo XX. Por lo que respecta al apartado a) de dicho artículo, las medidas impugnadas en cuestión son restricciones impuestas únicamente sobre los productos *importados*. Indonesia no proporcionó argumentos que aborden el carácter arbitrario e injustificable de estas restricciones. En cuanto al apartado b) de dicho artículo, Indonesia sostiene que sus "distinciones ... entre productos nacionales e importados no son de ningún modo más onerosas de lo necesario", pero no proporciona pruebas ni explicaciones acerca de las distinciones que existen o de la forma en que esas distinciones se aplican a las medidas que trata de justificar. Por último, con respecto al apartado d) del artículo XX, Indonesia no ha examinado en absoluto el hecho de que sus regímenes sí dan lugar a una discriminación de los productos importados frente a los productos nacionales. En definitiva, Indonesia no ha facilitado ninguna explicación sobre la forma en que la discriminación ocasionada por las medidas que trata de justificar está racionalmente relacionada con los objetivos declarados de las medidas.

ANEXO C-5

PRIMERA PARTE DEL RESUMEN DE LOS ARGUMENTOS DE INDONESIA

I. INTRODUCCIÓN

1. Nueva Zelandia y los Estados Unidos (los "reclamantes") han impugnado el régimen de licencias de importación de Indonesia para determinados productos hortícolas, animales y productos del reino animal. Los reclamantes alegan que Indonesia ha puesto en vigor un laberinto de normas y reglamentos cuyo principal, si no único, fin es proteger a los productores nacionales de la competencia de las importaciones. Los reclamantes alegan que estas medidas efectivamente restringen o limitan las importaciones originarias de sus territorios.

2. Indonesia tiene derecho a salvaguardar la sanidad y la seguridad de su cadena de suministro alimentario. La responsabilidad de lograr esos objetivos recae principalmente en el Gobierno. Las medidas impugnadas lo hacen de manera que tiene en cuenta las circunstancias singulares en que se encuentra Indonesia: i) es un país en desarrollo, ii) se encuentra a miles de millas de la mayoría de los principales centros de producción y exportadores de productos agrícolas del mundo, iii) está situada en el Ecuador o sus cercanías y iv) su población es predominantemente musulmana. Más que restringir o limitar las importaciones, las medidas impugnadas tienen por objeto asegurar que el suministro de productos hortícolas, animales y productos del reino animal de los reclamantes y otros Miembros de la OMC sea seguro, fiable y, en algunos casos, compatible con la ley islámica.

II. ANTECEDENTES FÁCTICOS

3. La presente diferencia atañe a una de las cuestiones más sensibles a que se puede ver confrontado un Miembro de la OMC, que es la inocuidad y seguridad de los alimentos. Indonesia tiene una población de más de 250 millones de personas, cuya mayoría vive en zonas rurales desperdigadas en un vasto archipiélago. En Indonesia, los consumidores suelen carecer de conocimientos suficientes sobre los ingredientes, las etiquetas y el almacenamiento de los alimentos. Al ser el mayor país musulmán, Indonesia afronta otro desafío debido a que la mayoría de sus ciudadanos solo consume alimentos que estén certificados Halal.

4. Como se explica en nuestra primera comunicación escrita, el régimen de licencias de importación de Indonesia puede entenderse en función de prescripciones para los productos hortícolas y prescripciones para los animales y los productos del reino animal.[1] Las prescripciones para los productos hortícolas son ligeramente diferentes con respecto a los productos hortícolas frescos, los pimientos y los chalotes frescos, y a los productos hortícolas elaborados. Las prescripciones para los animales y los productos del reino animal son diferentes con respecto a los productos enumerados en el reglamento pertinente y los que no lo están. Si bien cada serie de prescripciones tiene características distintas, están claramente publicadas y son muy sencillas. El portal de presentación de solicitudes en línea de Indonesia simplifica el procedimiento y facilita el cumplimiento por los importadores de todos los requisitos administrativos necesarios para obtener las correspondientes licencias de importación de sus productos.

5. La importación de productos hortícolas se rige por la Ley Nº 13 de 2010, relativa a la horticultura ("Ley Nº 13/2010"), que aplica varias disposiciones de la Constitución de 1945 de Indonesia, particularmente los artículos 20, 20(1), 21 y 33. De conformidad con la Ley Nº 13/2010, los Ministerios de Agricultura ("MOA") y de Comercio ("MOT") de Indonesia han adoptado dos conjuntos de disposiciones: el Reglamento Nº 86/2013 del MOA, que describe los requisitos que hay que cumplir para obtener una recomendación del MOA para importar productos hortícolas ("RIPH") y, en segundo lugar, el Reglamento Nº 71/2015 del MOT, que describe los requisitos que hay que cumplir para obtener una aprobación de importación del MOT.

[1] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 16-38.

6. La importación de animales y productos de origen animal se rige por la Ley Nº 18 de 2009 sobre la ganadería y la sanidad animal ("Ley Nº 18/2009"), modificada por la Ley Nº 41 de 2014 ("Ley Nº 41/2014"). De conformidad con la Ley Nº 18/2009, el MOA y el MOT de Indonesia han adoptado dos conjuntos de disposiciones: el Reglamento Nº 139/2014 del MOA, que describe los requisitos que hay que cumplir para obtener una recomendación del MOA, y el Reglamento Nº 46/2013 del MOT, que describe los requisitos que hay que cumplir para obtener del MOT una aprobación de importación y una designación como importador registrado ("RI") de animales y productos de origen animal.

7. Ninguna de las leyes o los reglamentos mencionados *supra* tiene por objeto limitar o prohibir la importación de productos hortícolas, animales y productos de origen animal en Indonesia. Por el contrario, Indonesia procura alentar la importación de alimentos y productos conexos a través de un sistema de licencias transparente y automático.

III. ALEGACIONES JURÍDICAS

A. Orden del análisis

8. El Grupo Especial que entiende en la presente diferencia debería empezar su examen con un análisis del Acuerdo sobre la Agricultura de la Organización Mundial del Comercio ("OMC") antes de pasar a analizar el GATT de 1994, porque un grupo especial debe empezar su examen por las alegaciones planteadas en el marco del acuerdo que "se ocup[a] específicamente y de forma detallada" de la cuestión objeto de litigio.[2] Además, en *Chile - Sistema de bandas de precios*, el Órgano de Apelación señaló que "si en primer lugar constatásemos que el sistema de bandas de precios de Chile es incompatible con el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, [...] no sería necesario que formulásemos una constatación aparte" con respecto a la cuestión de si la medida es incompatible con el GATT de 1994.[3] En efecto, el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Chile - Sistema de bandas de precios* observó que el ámbito de aplicación del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura es necesariamente más amplio que el alcance de las restricciones incluidas en el párrafo 1 del artículo XI del GATT.[4]

9. Por lo tanto, en el presente asunto el Grupo Especial debería empezar su análisis con un examen de las alegaciones planteadas por los reclamantes en el marco del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, ya que es más específico con respecto a los productos en cuestión que el GATT de 1994 y este orden del análisis es el que más posibilidades ofrece de aplicar el principio de la economía judicial.

B. Las medidas impugnadas no son incompatibles con el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura

10. La nota 1 del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura establece una lista de medidas que se ha prescrito se conviertan en derechos de aduana propiamente dichos de conformidad con el GATT de 1994. Esta disposición se parece mucho al texto del párrafo 1 del artículo XI del GATT, que prohíbe las restricciones cuantitativas a las importaciones "aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas". Para que una alegación formulada al amparo del párrafo 2 del artículo 4 prospere, los reclamantes deben demostrar que i) las medidas impugnadas son mantenidas, adoptadas o restablecidas por Indonesia; y ii) las medidas impugnadas son "del tipo de las que se ha prescrito se conviertan en derechos de aduana propiamente dichos", como las medidas mencionadas en la nota 1 del párrafo 2 del artículo 4, o son "medidas similares aplicadas en la frontera".

11. Como cuestión preliminar, los procedimientos de trámite de licencias automáticas de importación están excluidas por definición del ámbito de aplicación del párrafo 2 del artículo 4 del

[2] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Bananas III*, párrafo 204. Véanse también el informe del Grupo Especial, *Chile - Sistema de bandas de precios*, párrafo 7.12 (donde figura la misma cita); y el informe del Órgano de Apelación, *Chile - Sistema de bandas de precios*, párrafo 184 (donde figura la misma cita).

[3] Informe del Órgano de Apelación, *Chile - Sistema de bandas de precios*, párrafo 190.

[4] Informe del Grupo Especial, *Chile - Sistema de bandas de precios*, párrafo 7.30 ("[l]as 'restricciones aparte de' a que se refiere el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 constituyen una categoría más reducida que las 'medidas similares aplicadas en la frontera que no sean' que figuran en la nota 1 del Acuerdo sobre la Agricultura").

Acuerdo sobre la Agricultura. El régimen de licencias de importación de Indonesia es automático (es decir, no discrecional); por lo tanto, no queda comprendido en el ámbito de aplicación del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura. Los reclamantes no han presentado ninguna prueba de que se denieguen licencias de importación a personas o entidades que cumplan todas las condiciones legales para importar productos en el marco del régimen de licencias de importación en vigor en Indonesia. Además, una simple lectura de las leyes y reglamentos pertinentes pone de manifiesto que Indonesia no permite que sus organismos ejerzan facultades discrecionales al expedir licencias de importación en ninguna etapa del procedimiento administrativo.

12. En la medida que el Grupo Especial constate que las medidas impugnadas constituyen un régimen de licencias de importación no automático y que quedan comprendidas en el ámbito de aplicación del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, los reclamantes no han establecido que estas medidas constituyan "restricciones cuantitativas", "precios mínimos de importación", o "medidas similares aplicadas en la frontera" *desde el punto de vista jurídico*. El análisis del diseño, la estructura y la aplicación de las medidas impugnadas que figura a continuación pone de relieve el hecho de que los reclamantes no han satisfecho la carga de la prueba que les corresponda en primera instancia.

13. Para empezar, nos referiremos a los plazos de solicitud y los períodos de validez. Los plazos de solicitud habitualmente son de un mes, se anuncian con antelación y, dado que Indonesia cuenta con un sistema en línea, la presentación de las solicitudes es rápida y fácil. Los períodos de validez de las licencias de importación abarcan todo el año civil y no hay ningún período durante el cual las importaciones se restrinjan en función del vencimiento de dichos períodos. Además, una "desaceleración" temporal de las importaciones durante un tiempo limitado no basta para establecer que una medida constituye una restricción cuantitativa a las importaciones. Los reclamantes no han presentado en el expediente ninguna prueba de que los volúmenes netos de importación hayan disminuido como resultado de los plazos para la solicitud o los períodos de validez para las licencias de importación. De hecho, parece que las importaciones de varios productos fundamentales han aumentado como porcentaje del mercado total en los últimos años[5], lo que pone de manifiesto que hay un mercado creciente para los productos alimenticios importados en Indonesia.

14. En segundo lugar, en lo que concierne a las condiciones de las licencias de importación seleccionadas por los propios interesados, Indonesia señala que, para empezar, los importadores son libres de alterar sus condiciones de importación entre una solicitud de licencia y la siguiente. Esto significa que las "condiciones" solo son inalterables durante un período de validez. El hecho de que haya que proyectar los volúmenes del comercio con algunos meses de antelación dista mucho de ser equivalente a una restricción cuantitativa o una medida similar aplicada en la frontera, y las estimaciones incorrectas pueden corregirse fácilmente antes del inicio de un período de validez con otra solicitud o en las solicitudes de licencia que se presenten posteriormente para el siguiente período de validez. En segundo lugar, Indonesia no impone ninguna limitación a las condiciones identificadas por los importadores que no sea la prescripción de realización del 80%, que se suprimió con la adopción del Reglamento Nº 71/2015 del MOT.

15. En tercer lugar, la prescripción de realización servía de salvaguardia contra una exageración excesiva de las importaciones previstas por parte de los importadores. Indonesia es un país en desarrollo con recursos limitados para destinar a la administración de las importaciones. Por lo tanto, es importante que Indonesia tenga una idea general de los volúmenes del comercio previstos para cada período de validez. Indonesia reconoce la necesidad de flexibilidad en estas estimaciones para tener en cuenta las exigencias de la cadena de suministro mundial. Por esta razón, la prescripción de realización solo exigía a los importadores que lograran el 80% de las

[5] Con respecto a los productos hortícolas: la participación en el mercado de las importaciones de naranjas originarias de los Estados Unidos aumentó del 11% en 2012 al 15% en 2013 y al 19% en 2014. De manera similar, la participación en el mercado de los limones originarios de los Estados Unidos aumentó del 10% en 2012 al 13% en 2013 y al 22% en 2014. Con respecto a los productos hortícolas elaborados, la participación en el mercado de las patatas congeladas cortadas en rodajas originarias de los Estados Unidos aumentó del 33% en 2012 al 48% en 2013 y al 48% en 2014. Destaca el hecho de que la participación en el mercado del jugo de toronjas o pomelos originario de los Estados Unidos aumentó del 11% en 2012 al 56% en 2013, para alcanzar un sorprendente nivel del 85% en 2014.

importaciones previstas para el período de validez pertinente.[6] Sin embargo, como se señala *supra,* esta prescripción compatible con las normas de la OMC actualmente se ha suprimido.

16. En cuarto lugar, en lo que concierne a la prescripción en materia de capacidad de almacenamiento, los reclamantes aducen que los importadores no pueden importar tanto como quieren, mientras que al mismo tiempo dicen que tienen dificultades para importar el 80% de los volúmenes de importación previstos. De hecho, Indonesia no impone un límite a la cuantía de la capacidad de almacenamiento que un importador puede adquirir, ni tampoco limita la cantidad de mercancías que un importador puede importar durante un período de validez determinado. Cualquier limitación impuesta a la capacidad de importar de un importador es autoimpuesta. La prescripción de Indonesia de que los importadores obtengan una capacidad de almacenes refrigerados para los productos que necesiten almacenamiento frigorífico es simplemente una medida de inocuidad de los alimentos, y no limita el comercio.

17. En quinto lugar, en lo que concierne a la obligación de que las importaciones de productos hortícolas frescos no se hayan cosechado más de seis meses antes de la fecha de importación, es una condición necesaria para asegurar la inocuidad de los alimentos.

18. En sexto lugar, con respecto al sistema de precios de referencia de Indonesia para los pimientos y los chalotes frescos, forma parte integral del plan de inocuidad y seguridad alimentaria de Indonesia, que es determinado por el Consejo de Seguridad Alimentaria de Indonesia. Estas metas y objetivos se implementan por conducto de un grupo de trabajo integrado por varios organismos, entre ellos, la Oficina de Seguridad Alimentaria del Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Comercio. El sistema de precios de referencia de los pimientos y los chalotes es un instrumento utilizado por Indonesia como protección ante i) una sobreoferta perjudicial de productos alimentarios perecederos en el calor ecuatorial; y ii) las consecuencias de una volatilidad extrema de los precios en una disponibilidad de oferta continuada de pimientos y chalotes frescos en el suministro alimentario de Indonesia. Indonesia también señala que el sistema de precios de referencia no está en vigor constantemente. Cuando el sistema de referencias de precios se activa, siempre es con carácter temporal, en respuesta a una crisis inmediata. No es una medida concebida para restringir las importaciones o aislar al mercado interno de las fluctuaciones de los precios del mercado mundial bajo la forma de un "precio mínimo de importación".

19. En séptimo lugar, en lo que concierne a la supuesta "lista positiva" con respecto a los animales y los productos del reino animal, la importación de todos los animales y productos del reino animal que no figuran en el apéndice I o el apéndice II del Reglamento Nº 46/2013 del MOT y los apéndices I y II del Reglamento Nº 139/2014 del MOA no está necesariamente prohibida. Los animales y productos del reino animal no enumerados en los apéndices I y II simplemente están exentos de las prescripciones de ese reglamento y su importación en Indonesia está autorizada en forma general, salvo que otros instrumentos o determinaciones de algún organismo la prohíban expresamente. Por lo tanto, los apéndices I y II del Reglamento Nº 46/2013 del MOT no son "listas positivas" de todos los animales y productos del reino animal, como alegan los reclamantes.

20. En octavo lugar, en lo que concierne a las limitaciones relativas al uso final, Indonesia limita los usos finales de determinados productos a determinados usos minoristas[7] y al uso para la producción de otros productos. No se permite vender determinados productos en los mercados tradicionales indonesios por lo siguiente: i) el riesgo sumamente elevado de manipulación no inocua de los alimentos, ii) la escasez de recursos para vigilar las prácticas de inocuidad de los alimentos en estos mercados; y iii) las restricciones religiosas al consumo de alimentos que afectan a la gran mayoría de indonesios. Esta medida no impone un límite absoluto a las cantidades de animales y productos del reino animal que pueden importarse para los usos finales permitidos y, por consiguiente, no es una "restricción cuantitativa" a las importaciones ni una "medida[] similar[] aplicada[] en la frontera" en el sentido del párrafo 2 del artículo 4.

[6] Lo que establece un equilibrio adecuado entre incentivar a los importadores a presentar estimaciones realistas de las importaciones previstas, por un lado, y dar cabida a un margen razonable de error antes de la aplicación de sanciones, por el otro.

[7] Por ejemplo, hoteles, restaurantes y supermercados.

C. Las medidas impugnadas no son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994

21. El párrafo 1 del artículo XI del GATT 1994 abarca las prohibiciones y restricciones que tienen un *efecto limitativo* en la cantidad o la cuantía de un producto importado o exportado. Para que una alegación al amparo del párrafo 2 del artículo 4 prospere, los reclamantes deben demostrar que i) las medidas impugnadas no son derechos de aduana, impuestos u otras medidas; ii) mediante las medidas impugnadas se aplica una prohibición o una restricción a la importación; y iii) la prohibición o restricción a la importación aplicada mediante las medidas impugnadas es impuesta o mantenida por Indonesia. Los reclamantes no han establecido que el régimen de Indonesia para la importación de productos hortícolas, animales o productos del reino animal infrinja el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 por las mismas razones por las cuales no han establecido una presunción *prima facie* de infracción en el marco del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura y, por lo tanto, su alegación formulada al amparo de esta disposición debería desestimarse.

D. Las medidas impugnadas están exceptuadas en virtud del artículo XX del GATT de 1994

22. Por las razones expuestas *supra*, Indonesia aduce que las medidas impugnadas i) no están comprendidas en el ámbito de aplicación del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura ni en el del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 porque constituyen un régimen de licencias de importación *automáticas*; y ii) subsidiariamente, si estuvieran comprendidas en el ámbito de aplicación del párrafo 2 del artículo 4 y del párrafo 1 del artículo XI, que los reclamantes no han establecido una presunción *prima facie* de su incompatibilidad con esas disposiciones. Como segundo argumento subsidiario, Indonesia afirma que, de hecho, las medidas impugnadas están exceptuadas en virtud del artículo XX del GATT de 1994. Específicamente, Indonesia afirma que sus medidas están amparadas en las excepciones incluidas en los apartados a), b) y d) del artículo XX.

23. Con arreglo al apartado a) del artículo XX, se concede a los Miembros amplias facultades discrecionales para determinar su propia moral pública y para aplicar las medidas que sean necesarias para proteger esa moral pública. Con arreglo al apartado b) del artículo XX, un Miembro puede adoptar una medida no conforme que sea "necesaria[] para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales". En consecuencia, en lo que concierne a consideraciones referentes a la inocuidad y seguridad de los alimentos, y a la salud y la vida de los animales y la preservación de los vegetales, el apartado b) garantiza a los Miembros la posibilidad de abordar estos aspectos en forma no discriminatoria que no constituya una restricción encubierta al comercio. Por último, la necesidad contemplada en el apartado d) puede tener origen en las limitaciones logísticas, económicas o administrativas que hacen que sea casi, si no realmente, imposible aplicar las medidas aduaneras sin imponer determinadas limitaciones que de otro modo estarían prohibidas por el GATT de 1994.

24. Con respecto al plazo de solicitud y los períodos de validez, las condiciones autoimpuestas para las licencias de importación y la prescripción anterior de realización del 80%, estas medidas son o eran un componente necesario del régimen aduanero de Indonesia y, por lo tanto, están abarcadas por el apartado d) del artículo XX. En su condición de país en desarrollo, Indonesia tiene recursos limitados que dedicar al control de sus fronteras y la tramitación de las importaciones de alimentos a través de las mismas.

25. Con respecto a la obligación de que las importaciones de productos hortícolas frescos no se hayan cosechado más de seis meses antes de la fecha de importación y la prescripción relativa a la capacidad de almacenamiento, estas medidas son necesarias para proteger la vida y la salud de las personas y los animales o para preservar los vegetales, de conformidad con el apartado b) del artículo XX del GATT de 1994. En el clima ecuatorial de Indonesia, la manipulación y el almacenamiento adecuados de los alimentos es de suma importancia para asegurar la inocuidad del suministro alimentario del país.

26. Con respecto a las limitaciones relativas al período de cosecha nacional, Indonesia afirma que esta medida también es necesaria para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, de conformidad con el apartado b) del artículo XX del GATT de 1994. La oferta excesiva de productos hortícolas frescos podría tener consecuencias desastrosas. El clima ecuatorial de Indonesia acelera la velocidad a la que los productos hortícolas frescos se deterioran, y la propagación de determinadas bacterias patógenas procedentes de productos podridos es un importante problema de salud nacional. Si no fuera porque Indonesia coordina las importaciones con las épocas de cosecha nacional, es probable que la acumulación de productos hortícolas frescos en pudrición diera origen a serios peligros para la salud pública. A través de esta medida, Indonesia está adoptando un enfoque proactivo para proteger de enfermedades a su población.

27. Con respecto a las limitaciones relativas al uso final impuestas por Indonesia, esta medida es necesaria por varias razones: i) para proteger la moral pública, ii) para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales; y iii) para lograr la observancia de las leyes y de los reglamentos que no sean incompatibles con el GATT de 1994. Esta medida es necesaria para proteger la moral pública, ya que protege a la población de Indonesia de los productos hortícolas que no están en conformidad con las creencias religiosas de la gran mayoría de su población, es decir, los requisitos Halal. Si bien la mayoría de los requisitos Halal atañen a la producción y el consumo de productos del reino animal, también hay estrictas prescripciones relativas al almacenamiento y el transporte que se aplican a todos los productos alimenticios. Esta medida también es necesaria para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales y para lograr la observancia de las prescripciones de Indonesia en materia de inocuidad de los alimentos. Al limitar los canales de distribución disponibles para determinadas importaciones, los funcionarios aduaneros y sanitarios indonesios, cuyos recursos son limitados, pueden rastrear mejor el origen de los productos que contienen bacterias potencialmente patógenas y, por lo tanto, reducir la propagación de dichas bacterias en el suministro alimentario al público en general.

28. Como ilustran los ejemplos presentados *supra*, en la medida en que cualquiera de las medidas impugnadas sea incompatible con las obligaciones que corresponden a Indonesia en virtud de los Acuerdos de la OMC, las cuales sostenemos que no lo son, están justificadas, no obstante, al amparo de las excepciones generales incluidas en el artículo XX del GATT de 1994.

E. Las medidas impugnadas no son incompatibles con el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación

29. Para empezar, el régimen de licencias de importación de Indonesia no es incompatible con el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación porque: i) las medidas impugnadas no están comprendidas en el ámbito de aplicación del párrafo 2 del artículo 3 y ii) no restringen el comercio.

30. Un sistema de licencias de importación automáticas *no puede* ser incompatible con el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación porque tales medidas no están comprendidas en el ámbito de aplicación del párrafo 2 del artículo 3. El régimen de licencias de importación de Indonesia es automático (es decir, no es "discrecional") y, por lo tanto, no está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación. Los reclamantes no han demostrado que se haya negado nunca una licencia de importación a *ningún* importador que haya cumplido todas las condiciones legales del régimen de licencias de importación de Indonesia. Las autoridades de Indonesia conceden licencias de importación automáticamente a cualquier importador que cumpla las condiciones legales claramente definidas. El Reglamento Nº 71/2015 del MOT y el Reglamento Nº 86/2013 del MOA son los reglamentos que rigen el régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas. No se concede ninguna facultad discrecional a los organismos en el marco de ninguno de los dos reglamentos para rechazar una solicitud que haya cumplido todas las condiciones legales publicadas.[8]

[8] En el período 2013-2015, la autoridad reguladora no rechazó ninguna solicitud que cumpliera todas las condiciones legales. Por ejemplo, en 2015 se presentaron 271 RIPH y el MOA expidió RIPH a favor de las 271 solicitudes. En el mismo año, se presentaron al MOT 161 solicitudes de aprobaciones de importación de

31. Además, debido a que el régimen de licencias de importación de Indonesia se aplica de forma que no produce efectos de restricción del comercio, está *expresamente permitido* por el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación. En el presente asunto, no hay ninguna relación causal entre la aplicación del régimen de licencias de importación y la disminución de la participación en el mercado objeto de que se quejan los reclamantes, como podría esperarse en el caso de una medida que restrinja el comercio. De hecho, la participación en el mercado de los reclamantes con respecto a determinados productos alimenticios ha aumentado, como se ha mencionado anteriormente.

32. La segunda frase del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación establece que los procedimientos de trámite de licencias no automáticas guardarán relación, en cuanto a su alcance y duración, con la medida a cuya aplicación estén destinados, y no entrañarán más cargas administrativas que las absolutamente necesarias para administrar la medida. También en este caso, el régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas, los animales y los productos del reino animal tiene un alcance y una duración ligeramente diferentes en función de si los importadores utilizaron los productos importados como materias primas o si los importadores son comerciantes. En el caso de los productos hortícolas, hay diferentes disposiciones para importar productos hortícolas frescos, productos hortícolas elaborados, o pimientos y chalotes. De manera similar, en el caso de los animales y los productos del reino animal hay diferentes categorías a las que corresponden diferentes disposiciones. La duración o la validez de cada licencia de importación pueden variar en función de los productos de que se trate. Por lo tanto, los procedimientos de trámite de licencias de importación de Indonesia guardan relación, en cuanto a su alcance y duración, con la medida a cuya aplicación están destinados.

33. Por las razones expuestas *supra*, las alegaciones planteadas por los reclamantes en el marco del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación deben desestimarse.

F. Las medidas impugnadas no son incompatibles con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994

34. Para establecer una presunción *prima facie* de incompatibilidad con el párrafo 4 del artículo III, el reclamante debe demostrar que i) el producto importado y el producto nacional son "similares"; ii) las medidas impugnadas son "leyes, reglamentos o prescripciones" de un Miembro; iii) las medidas impugnadas afectan a la venta, la oferta para la venta, el transporte, la distribución y el uso de los productos similares importados en el mercado interior; y iv) se concede a los productos importados un trato "menos favorable" que el concedido a los productos nacionales similares. En el presente asunto, Nueva Zelandia no ha establecido una presunción *prima facie* de que el procedimiento del trámite de licencias de importación de Indonesia sea incompatible con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 porque, en primer lugar, la prescripción de compra de productos del reino animal nacionales nunca se ha utilizado para impedir la expedición de una licencia de importación. Además, esta prescripción queda comprendida en las excepciones generales incluidas en el artículo XX del GATT de 1994 porque es un componente integral del plan de Indonesia en materia de inocuidad y seguridad de los alimentos.

35. En segundo lugar, la limitación al uso final de los productos hortícolas frescos importados es necesaria para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, en el sentido del apartado b) del artículo XX, y para proteger la moral pública con arreglo al apartado a) del artículo XX del GATT de 1994.

36. En tercer lugar, las limitaciones al uso final de los productos del reino animal impuestas por Indonesia, específicamente la restricción a las ventas de productos cárnicos importados en los mercados tradicionales indonesios, se aplica uniformemente a las importaciones y a los productos nacionales. La medida, por lo tanto, no concede a las importaciones un "trato menos favorable" que el concedido a los productos nacionales similares, en el sentido del párrafo 4 del artículo III. Además, la medida es necesaria para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales

productos hortícolas y el MOT expidió 161 aprobaciones de importación. Con respecto a los animales, en 2015 se presentaron 239 solicitudes de aprobaciones de importación y el MOT expidió 239 aprobaciones de importación. También en 2015 se presentaron 1.126 solicitudes de aprobaciones de importación relacionadas con productos del reino animal, y se concedieron aprobaciones de importación a los 1.126 solicitantes.

o para preservar los vegetales, en el sentido del apartado b) del artículo XX, y para proteger la moral pública con arreglo al apartado a) del artículo XX del GATT de 1994.

IV. CONCLUSIÓN

37. Por las razones expuestas *supra*, Indonesia solicita respetuosamente a este Grupo Especial que rechace las alegaciones de los reclamantes en su totalidad.

ANEXO C-6

SEGUNDA PARTE DEL RESUMEN DE LOS ARGUMENTOS DE INDONESIA

I. INTRODUCCIÓN

1. El régimen de licencias de importación de Indonesia, incluidas las medidas impugnadas por los reclamantes, está concebido para hacer frente a circunstancias especiales que son propias de este país. Indonesia alberga la mayor población musulmana del mundo, se extiende por más de 17.500 islas y es un país en desarrollo Miembro con muchas preocupaciones de salud y de seguridad pública relacionados con su suministro alimentario. Indonesia tiene dificultades para asegurar a su población un suministro de alimentos inocuos y adecuados por varias razones. En primer lugar, la mayoría de la población musulmana de Indonesia exige un suministro fiable de alimentos halal, aunque no se dispone de etiquetado en los puntos de venta que oriente a los consumidores hacia los alimentos halal. En segundo lugar, asegurar la inocuidad de los alimentos en Indonesia es problemático porque los consumidores no tienen conocimientos adecuados sobre buenas prácticas en materia de inocuidad y almacenamiento de los alimentos, especialmente los que viven por debajo de la línea de la pobreza.

2. Indonesia ha adoptado un régimen de licencias de importación que equilibra su responsabilidad de mantener un suministro de alimentos inocuos y adecuados con el cumplimento de sus obligaciones en el marco de la OMC. Indonesia señala que los reclamantes no han acreditado *prima facie* que el régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas, los animales y los productos del reino animal sea incompatible con el párrafo 4 del artículo III y el párrafo 1 del artículo XI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio ("GATT") de 1994, el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura o el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación.

II. INFORMACIÓN FÁCTICA A LOS EFECTOS DE LAS RÉPLICAS, LAS RESPUESTAS A PREGUNTAS Y LAS OBSERVACIONES SOBRE LAS RESPUESTAS DADAS POR LOS RECLAMANTES

3. El régimen de licencias de importación de Indonesia puede entenderse en términos de prescripciones para los productos hortícolas y prescripciones para los animales y los productos del reino animal.[1] Las prescripciones para los productos hortícolas son ligeramente diferentes con respecto a los productos hortícolas frescos, los pimientos y los chalotes frescos, y los productos hortícolas elaborados. Las prescripciones para los animales y los productos del reino animal son diferentes con respecto a los productos enumerados en el reglamento pertinente y los que no lo están. De todas formas, están publicadas con claridad y son muy sencillas. El portal de Indonesia para la presentación de solicitudes en línea simplifica el proceso, facilitando así el cumplimiento por los importadores de todas las condiciones administrativas para obtener la licencia de importación apropiada para sus productos.

4. En el marco de las iniciativas de desreglamentación y desburocratización de Indonesia, se han suprimido las designaciones como importador registrado ("RI") y productor importador ("PI")[2] y la prescripción de realización del 80%.[3] La primera de estas iniciativas se llevó a la práctica en enero de 2015 y el Ministerio de Comercio ("MOT") de Indonesia ha emitido numerosos reglamentos pertinentes para el presente asunto.[4] Los nuevos reglamentos del MOT relativos a los productos hortícolas, los animales y los productos del reino animal tienen por objeto liberalizar el régimen de licencias de importación.[5] En 2016, el MOT promulgó un nuevo reglamento

[1] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 16-38.
[2] Respuestas de Indonesia a las preguntas del Grupo Especial, párrafos 1 y 21.
[3] Respuestas de Indonesia a las preguntas del Grupo Especial, párrafo 10.
[4] Reglamento N° 70/2015 del MOT relativo al número de identificación del importador/*Angka Pengenal Impor* ("API"), Reglamento N° 71/2015 del MOT relativo a las disposiciones que rigen la importación de productos hortícolas y Reglamento N° 5/2016 del MOT relativo a las disposiciones que rigen la exportación e importación de animales y productos del reino animal, véase la Prueba documental IDN-39.
[5] Véase la prueba documental IDN-35.

(Reglamento N° 5/2016 del MOT) cuyo objeto es liberalizar aún más el régimen de licencias de importación para los productos en litigio en la presente diferencia. Este esfuerzo continuo demuestra el compromiso de Indonesia con sus interlocutores comerciales y su empeño en lograr una mayor liberalización del comercio.[6]

5. El primer paquete de medidas se aplicó en enero de 2015, y el MOT ha emitido numerosos reglamentos pertinentes para el presente asunto.[7] Los nuevos reglamentos del MOT relativos a los productos hortícolas, los animales y los productos del reino tienen por objeto liberalizar el régimen de licencias de importación.[8]

6. Indonesia desea reiterar que no ha "reemplazado simplemente las medidas que restringen el comercio por medidas que entrañan el mismo (o un mayor) grado de restricción del comercio en un esfuerzo por 'adelantarse a la ley'"[9], como alegan los reclamantes. Indonesia ha intentado atender las preocupaciones de los reclamantes revocando o modificando las medidas que supuestamente eran incompatibles con las normas de la OMC y las ha reemplazado por medidas plenamente compatibles con el interés legítimo de Indonesia respecto del cumplimiento de los requisitos halal, la inocuidad y seguridad de los alimentos, y la administración aduanera y de las importaciones.[10]

III. CUESTIONES Y ALEGACIONES JURÍDICAS

A. Interpretación adecuada de la expresión "prohibiciones [o] restricciones" que figura en el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura

7. Los reclamantes han aducido reiteradamente que diversos aspectos del régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas, los animales y los productos del reino animal son "prohibiciones" o "restricciones" a las importaciones en el sentido del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.[11]

8. En lo fundamental, los reclamantes aducen que el párrafo 1 del artículo XI y, por extensión, el párrafo 2 del artículo 4, prohíben cualquier "restricción" concebible a las importaciones, incluida *cualquier* medida que afecte al comercio que no sea un derecho de aduana, un impuesto u otra carga. En sus comunicaciones a este Grupo Especial, los reclamantes se apoyaron en gran medida en el informe del Órgano de Apelación en *Argentina - Medidas relativas a la importación* para respaldar su interpretación. En esa diferencia, el Órgano de Apelación afirmó, con respecto al "efecto limitativo" de una "restricción" en el sentido del párrafo 1 del artículo XI, que "no es necesario demostrar[lo] [...] *cuantificando* los efectos de la medida en litigio".[12] Tras intentar endosar a Indonesia la posición exactamente opuesta, los reclamantes llegan a la conclusión apresurada de que no deben demostrar *ningún efecto en el comercio en absoluto.* No obstante, un reclamante *debe* demonstrar que una medida tiene un efecto limitativo en la cantidad o cuantía de la importación misma. Solo porque el párrafo 1 del artículo XI y el párrafo 2 del artículo 4 no exigen una cuantificación exacta de los efectos de una medida impugnada en el comercio no significa que el reclamante quede exento de demostrar que la medida tiene *algún* efecto en el comercio. Estas disposiciones, al fin de cuentas, se refieren a restricciones y prohibiciones cuantitativas.[13]

9. Indonesia apoya la posición expuesta en la comunicación presentada por la UE en calidad de tercero, en la cual la UE instaba al Grupo Especial a ser cauteloso al establecer el "límite entre

[6] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 4.

[7] Reglamento N° 70/2015 del MOT relativo al número de identificación del importador/*Angka Pengenal Impor* ("API"), Reglamento N° 71/2015 del MOT relativo a las disposiciones que rigen la importación de productos hortícolas y Reglamento N° 5/2016 del MOT relativo a las disposiciones que rigen la exportación e importación de animales y productos del reino animal, véase la Prueba documental IDN-39.

[8] Véase la Prueba documental IDN-35.

[9] Véase, por ejemplo, la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 6.

[10] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 8.

[11] Véanse, por ejemplo, la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 151-216, 255-326; la primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 129-298; la declaración inicial de los Estados Unidos, párrafos 11-15; y la declaración inicial de Nueva Zelandia, párrafos 36-39.

[12] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.217.

[13] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 7 y 8.

aquellas medidas que tienen un efecto limitativo en la cantidad o cuantía de la importación misma y aquellas medidas que solo tienen una repercusión negativa en las importaciones de cualquier manera".[14] Como explicó la UE correctamente, "el término 'cuantitativas' que figura en el título del artículo XI informa el sentido de los términos 'prohibiciones' y 'restricciones'". El término "indica que este artículo solo hace referencia a aquellas prohibiciones y restricciones 'que limitan la cantidad o cuantía de un producto importado o exportado'".[15] Esto concuerda con la explicación del Órgano de Apelación en *Argentina - Medidas relativas a la importación* según la cual "no toda condición o carga impuesta a la importación o exportación será incompatible con el artículo XI, sino únicamente las que sean limitativas, es decir, las que limiten la importación o exportación de productos".[16]

B. La pertinencia del artículo XX para el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura

10. Los reclamantes están en gran medida de acuerdo en que las medidas compatibles con el artículo XX pueden "subsanar" o "justificar" una infracción del párrafo 1 del artículo XI o del párrafo 4 del artículo III del GATT 1994, y en que las medidas compatibles con el artículo XX están *excluidas* del ámbito de aplicación del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura. Además, como Noruega señaló correctamente en su comunicación presentada en calidad de tercero, "tales medidas, por lo tanto, no constituirían una infracción del párrafo 2 del artículo 4".[17]

C. Los reclamantes no han satisfecho su carga de la prueba

11. Un principio establecido en la jurisprudencia de la OMC es que la "carga de la prueba incumbe a la parte, sea el demandante o el demandado, que afirma una determinada reclamación o defensa". La parte reclamante en cualquier caso determinado debe acreditar *prima facie* la incompatibilidad de una medida con una disposición de los Acuerdos abarcados de la OMC antes de que la carga de demostrar la compatibilidad con esa disposición o de defender la medida en virtud de una excepción sea asumida por el demandado.[18] En consecuencia, los reclamantes deben establecer que las medidas impugnadas incumplen las obligaciones de Indonesia en el marco de la OMC *desde el punto de vista jurídico* antes de que la carga de la prueba se traslade a Indonesia para refutar sus alegaciones. En el contexto de una alegación formulada al amparo del párrafo 1 del artículo XI del GATT, incumbe a los reclamantes la carga de acreditar *prima facie* que el régimen de licencias de importación de Indonesia es incompatible con esa disposición porque es una "restricción o prohibición" del comercio inadmisible, de carácter *cuantitativo.*

12. En el contexto de una alegación formulada al amparo del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, el alcance exacto de la carga de la prueba de los reclamantes es menos obvio. La cuestión que el Grupo Especial ha de examinar es la de si es posible establecer una presunción *prima facie* de que un Miembro ha infringido el párrafo 2 del artículo 4 sin que se haya presentado *ninguna* prueba ni argumentación de que la medida impugnada no se justifica al amparo del artículo XX del GATT de 1994. Era imposible que los reclamantes acreditaran *prima facie* que Indonesia ha infringido el párrafo 2 del artículo 4 sin presentar al menos algunas pruebas o argumentos de que las medidas impugnadas no se justifican al amparo del artículo XX del GATT de 1994. Además, sin tales pruebas o argumentos, el Grupo Especial no puede -desde el punto de vista jurídico- pronunciarse a favor de los reclamantes en el marco del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.

D. Orden del análisis

13. Este Grupo Especial debería empezar su examen con un análisis del Acuerdo sobre la Agricultura antes de pasar a examinar el GATT de 1994, dado que las restricciones impuestas por el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura son más amplias que las restricciones

[14] Comunicación de la UE en calidad de tercero, párrafo 35.
[15] Comunicación de la UE en calidad de tercero, párrafo 18.
[16] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.217.
[17] Comunicación de Noruega en calidad de tercero, párrafo 6.
[18] Informe del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.27 (donde se cita el Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camisas y blusas*, párrafo 14).

impuestas por el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, y este orden del análisis ofrece mayores posibilidades de aplicar el principio de economía procesal.[19]

E. El régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas y para los animales y productos del reino animal, en su conjunto, es automático y, por lo tanto, no infringe el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura ni el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación

14. Con arreglo al Acuerdo sobre Licencias de Importación, hay solo dos tipos de trámite de licencias de importación: el trámite de licencias automáticas de importación y el trámite de licencias no automáticas de importación. La definición de trámite de licencias automáticas de importación figura en el artículo 2 del Acuerdo, mientras que la definición de trámite de licencias no automáticas de importación se figura en su artículo 3. Indonesia sostiene que su régimen de licencias de importación para determinados productos hortícolas y para determinados animales y productos del reino animal cumple todos los criterios aplicables al trámite de licencias automáticas de importación establecidos en el artículo 2 del Acuerdo sobre Licencias de Importación.

15. Como se establece en la segunda comunicación escrita de Indonesia, el trámite de licencias de importación para determinados productos hortícolas y determinados animales y productos del reino animal aplicado por Indonesia mediante las RIPH/recomendaciones del MOA y las aprobaciones de importación se han concedido en todos los casos de conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Licencias de Importación.[20] Los reclamantes no han presentado pruebas que indiquen que se hayan rechazado solicitudes de RIPH/recomendaciones del MOA o de aprobaciones de importación cuando se cumplían todas las condiciones legales. El único argumento planteado por los reclamantes para demostrar que el trámite de licencias de importación de Indonesia no es automático es que las solicitudes no pueden presentarse cualquier día hábil con anterioridad al despacho aduanero de las mercancías.[21]

16. En relación con el plazo de solicitud, según la interpretación amplia del párrafo 2 a) ii) del artículo 2 del Acuerdo sobre Licencias de Importación hecha por los reclamantes, una solicitud de licencia de importación debe aceptarse en cualquier día hábil anterior al despacho aduanero, en tiempo indefinido. Consideramos firmemente que esta interpretación amplia es incorrecta. El párrafo 6 del artículo 1 del Acuerdo sobre Licencias de Importación reconoce claramente que en el marco de este Acuerdo se permite establecer un plazo de solicitud en el procedimiento para la solicitud de licencias de importación. Indonesia concede 15 días hábiles (21 días naturales) de plazo para la presentación de solicitudes de RIPH para productos hortícolas, un mes de plazo para la presentación de solicitudes de recomendaciones del MOA para productos de origen animal y un mes de plazo para la presentación de solicitudes de aprobaciones de importación. Todas las solicitudes de RIPH, de recomendaciones del MOA o de aprobaciones de importación pueden presentarse en línea en INATRADE[22] (Servicios de licencias comerciales a través de un sistema electrónico en línea) y *Rekomendasi Ekspor Produk Pertanian Tertentu* (Recomendación de exportación y de importación para determinados productos agropecuarios) ("REIPPT")[23], que forman parte de la Ventanilla única nacional de Indonesia ("INSW"). Este sistema -incluidos los plazos de solicitud publicados- es compatible con el párrafo 6 del artículo 1 del Acuerdo sobre Licencias de Importación.[24]

F. El régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas y para los animales y productos del reino animal no es una "restricción cuantitativa" y, por lo tanto, no infringe el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 ni el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura

17. El régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas, los animales y los productos del reino animal es completamente automático. Los organismos

[19] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 39 y 41.
[20] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 48.
[21] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 51.
[22] http://inatrade.kemendag.go.id.
[23] http://reippt.pertanian.go.id.
[24] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 65.

competentes no tienen facultades discrecionales para rechazar las solicitudes de importación que reúnan las condiciones legales, que están a disposición del público y se difunden ampliamente con bastante antelación a su aplicación. Todas las solicitudes pueden presentarse en línea y se tramitan en un plazo inferior a 10 días hábiles. De hecho, todas las solicitudes completas presentadas en el período 2013-2015, tanto de recomendaciones del MOA como de aprobaciones de importación del MOT fueron concedidas.[25] El trámite de licencias automáticas de importación está permitido expresamente en virtud del párrafo 2 a) del artículo 2 del Acuerdo sobre Licencias de Importación y, por lo tanto, está excluido del ámbito de aplicación del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura y el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.[26]

18. Aunque este Grupo Especial determine que el régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas y para los animales y los productos del reino animal queda comprendido en el ámbito de aplicación del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura o el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, el diseño, la arquitectura y la estructura reveladora del régimen de licencias de importación de Indonesia en su conjunto respaldan la conclusión de que no es una "restricción cuantitativa".

G. El régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas y para los animales y los productos del reino animal no es similar a una medida aplicada en la frontera y, por lo tanto, no infringe el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 ni el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura

19. Una determinación de que el régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas, los animales y los productos del reino animal tiene similitud con una de las categorías específicas de medida enumeradas en la nota 1 no se puede hacer en abstracto. Necesariamente supone un análisis comparativo y ha de abordarse de forma empírica.[27] Para realizar este análisis se puede comparar la medida en litigio con al menos una de las medidas enumeradas que, por definición, tienen características distintas de las correspondientes a un derecho de aduana propiamente dicho.[28]

20. Indonesia está en desacuerdo con el argumento de los reclamantes de que puede ser al mismo tiempo una "medida similar aplicada en la frontera" en el sentido de la nota 1. Los reclamantes no han satisfecho la carga que les corresponde de demostrar que el régimen de licencias de importación de Indonesia participa, aunque sea remotamente, del "objeto y fin" común de restringir los volúmenes de las importaciones o de distorsionar los precios compartido por las medidas aplicadas en la frontera enumeradas en la nota 1 y tampoco han satisfecho su carga probatoria de explicar cómo un régimen para el trámite de licencias de importación en general, y el trámite de licencias automáticas de importación en particular, pueden clasificarse, al mismo tiempo, como un trámite de licencias de importación y como una "medida similar aplicada en la frontera" similar a las enumeradas en la nota 1.

H. Suponiendo, a efectos de argumentación, que el régimen de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas y para los animales y los productos del reino animal infrinja el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, está justificado al amparo de los apartados a), b) y/o d) del artículo XX del GATT de 1994

21. El apartado a) del artículo XX concede a los Miembros amplias facultades discrecionales para determinar su propia moral pública y aplicar las medidas necesarias para proteger esa moral pública. En virtud del apartado b) del artículo XX, un Miembro puede adoptar una medida a las normas que sea "necesaria[] para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales". En consecuencia, en lo que concierne a consideraciones de

[25] En 2013 se rechazaron una solicitud de aprobación de importación de las 555 solicitudes presentadas con respecto a productos hortícolas y ocho solicitudes de aprobación de importación de las 1.440 presentadas con respecto a animales y productos del reino animal. Estas solicitudes se rechazaron porque los importadores facilitaron información incompleta y/o incorrecta en sus solicitudes.

[26] Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 67.

[27] Informe del Órgano de Apelación, *Chile - Sistema de bandas de precios,* párrafo 163.

[28] Informe del Órgano de Apelación, *Chile - Sistema de bandas de precios*, párrafo 167.

inocuidad y seguridad de los alimentos, y a la salud y la vida de los animales y la preservación de los vegetales, el apartado b) garantiza a los Miembros la posibilidad de abordar estos aspectos en una forma que no sea discriminatoria y no constituya una restricción encubierta al comercio. Por último, la necesidad contemplada en el apartado d) puede derivar de las limitaciones logísticas, económicas o administrativas que hagan casi, sino realmente, imposible aplicar medidas aduaneras sin imponer determinadas limitaciones que de otro modo estarían prohibidas por el GATT de 1994.

22. En la medida que cualquiera de las medidas impugnadas incumpla las obligaciones que corresponden a Indonesia en virtud de los Acuerdos de la OMC, las cuales Indonesia sostiene que no lo son, tales medidas están justificadas, no obstante, al amparo de las excepciones generales incluidas en el artículo XX del GATT de 1994.

23. Por sus términos explícitos, la parte introductoria del artículo se refiere a la manera en que una medida concreta se aplica.[29] Se ha considerado que la parte introductoria incorpora el reconocimiento por parte de los Miembros de la OMC de la necesidad de mantener un equilibrio de derechos y obligaciones entre el derecho de un Miembro a invocar una excepción del artículo XX y los derechos sustantivos que el GATT de 1994 concede a los demás Miembros.[30] En el presente asunto, el régimen de licencias de importación de Indonesia cumple las prescripciones de la parte introductoria del artículo XX ya que no constituye una discriminación arbitraria o injustificable ni representa una restricción encubierta al comercio internacional.

24. Indonesia sostiene que su régimen de licencias de importación no da lugar a discriminación, dado que se aplican las mismas condiciones legales, técnicas y administrativas a todos los interlocutores comerciales que importan mercancías en Indonesia. Sin embargo, el hecho es que las medidas de aplicación de las medidas aduaneras, lógicamente, no se aplican a los productos nacionales, ya que son por definición medidas aplicadas en la frontera. No obstante, para garantizar el cumplimiento de los requisitos halal y también por preocupaciones relacionadas con la inocuidad de los alimentos, Indonesia aplica estas condiciones sobre una base no discriminatoria. Indonesia también ha satisfecho el tercer elemento al demostrar que no es una restricción encubierta dado que Indonesia aplica sus reglamentos en forma transparente. No hay falta de transparencia ya que Indonesia publica todas las prescripciones y todas las respuestas a las solicitudes.

25. Las medidas concretas impugnadas por los reclamantes se justifican al amparo de uno o más apartados del artículo XX del GATT, a saber:

- los plazos de solicitud y los períodos de validez de las licencias de importación están justificados al amparo de los apartados b) y d) del artículo XX;
- las condiciones de licencia seleccionadas por los propios importadores (incluidos el puerto de entrada y el tipo de producto) están justificadas al amparo de los apartados b) y d) del artículo XX;
- la prescripción de realización del 80% (que ya no está en vigor) está justificada al amparo de los apartados b) y d) del artículo XX;
- las limitaciones relativas a la época de la cosecha indonesia están justificadas al amparo de los apartados b) y d) del artículo XX;
- las prescripciones en materia de propiedad y capacidad están justificadas al amparo de los apartados a), b) y d) del artículo XX;
- los sistemas de precios de referencia para los pimientos y chalotes frescos destinados al consumo y para la carne de bovino están justificados al amparo del apartado b) del artículo XX;

[29] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gasolina*, página 24.
[30] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camarones,* párrafo 156.

- la prescripción de que no hayan transcurrido más de seis meses desde la cosecha está justificada al amparo del apartado b) del artículo XX;

- la prohibición de determinados productos de carne y despojos de bovino, salvo en situaciones de emergencia, está justificada al amparo de los apartados a), b) y d) del artículo XX;

- las limitaciones relativas al uso, venta y distribución impuestas a la carne y los despojos de bovino importados están justificadas al amparo de los apartados a), b) y d) del artículo XX;

- la prescripción de compra de productos nacionales para la carne de bovino está justificada al amparo de los apartados a) y d) del artículo XX;

- el objetivo de suficiencia de la producción nacional para satisfacer la demanda interna incluida en la legislación de Indonesia está justificado al amparo del apartado b) del artículo XX; y

- los regímenes de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas y para los animales y los productos del reino animal, en su conjunto, están justificados al amparo de los apartados a), b) y d) del artículo XX.

I. Las prescripciones relativas al sistema de precios de referencia y los períodos de tiempo especificados se justifican al amparo del párrafo 2 del artículo XI del GATT

26. Indonesia mantiene un sistema de precios de referencia para la importación de pimientos, chalotes y carne de bovino como instrumento de protección ante la sobreoferta perjudicial de estos productos alimenticios sumamente perecederos, para evitar su deterioro.

27. De manera similar, en lo que concierne a la limitación relativa al período de cosecha nacional, la intención es impedir la oferta excesiva de solo determinados productos hortícolas frescos que podría tener consecuencias desastrosas. Dado que Indonesia es principalmente un país agrícola, en ciertas épocas hay abundancia de un determinado producto agrícola en el país.

28. Con respecto al sistema de precios de referencia y las limitaciones relativas al período de cosecha nacional, Indonesia señala que este sistema no está continuamente en vigor y no se activa automáticamente. Cuando este sistema se activa realmente, siempre es con carácter temporal y en respuesta a una crisis inmediata. Es más, de hecho, el sistema de precios de referencia para la carne bovina nunca se ha activado. En consecuencia, Indonesia sostiene que estas prescripciones también se justifican al amparo del párrafo 2 c) ii) del artículo XI porque son necesarias para eliminar el superávit temporal de determinados productos hortícolas, animales y productos del reino animal en el mercado interno de Indonesia.

J. Párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación

29. Indonesia aduce que su sistema de trámite de licencias de importación es automático y, por consiguiente, no está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación, ya que este solo se aplica a las licencias no automáticas. En este sentido, los reclamantes no han demostrado que se haya denegado jamás una licencia de importación a *ningún* importador que reuniera todas las condiciones legales del régimen de licencias de importación de Indonesia.

30. En el caso de que el Grupo Especial concluya que el régimen no es automático, su aplicación está en conformidad con el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación. La disposición exige que los procedimientos para el trámite de licencias no entrañen más cargas administrativas que las absolutamente necesarias para administrar la medida. Los reclamantes no han demostrado que ningún inconveniente administrativo alcance el nivel de ser "restrictivas del comercio" o de crear "efectos de distorsión".

K. El párrafo 4 del artículo III del GATT

31. Nueva Zelandia alega que varias medidas son incompatibles con el párrafo 4 del artículo III del GATT, ya que se refieren a productos "similares", son una ley, reglamento o prescripción que afecta a la venta, la compra o el consumo en el mercado interno de carne y despojos de bovino[31] y conceden a los productos importados un trato menos favorable que a los productos nacionales similares.[32]

32. La primera alegación se refiere a la prescripción de compra de productos nacionales para la carne de bovino. Sin embargo, el reclamante no ha establecido una presunción *prima facie* dado que la prescripción nunca se ha utilizado para rechazar una solicitud de licencia de importación. En segundo lugar, con respecto a las limitaciones relativas al uso final de los productos del reino animal, la medida no concede a las importaciones un "trato menos favorable" que a los productos nacionales similares en el sentido del párrafo 4 del artículo III, ya que se aplica uniformemente a las importaciones y los productos nacionales. En tercer lugar, la limitación relativa al uso final de los productos hortícolas queda comprendida en el ámbito de aplicación y es necesaria en el sentido de los apartados a) y b) del artículo XX del GATT. En consecuencia, no hay ninguna incompatibilidad con el párrafo 4 del artículo III del GATT.

IV. CONCLUSIÓN

33. Por las razones expuestas, Indonesia solicita respetuosamente al Grupo Especial que rechace las alegaciones de los reclamantes en su totalidad.

_____

[31] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 401 y 402.
[32] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 404-408.

ANEXO D

ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS

Índice		Página
Anexo D-1	Resumen de los argumentos de la Argentina	D-2
Anexo D-2	Resumen de los argumentos de Australia	D-4
Anexo D-3	Resumen de los argumentos del Brasil	D-10
Anexo D-4	Resumen de los argumentos del Canadá	D-14
Anexo D-5	Resumen de los argumentos de la Unión Europea	D-16
Anexo D-6	Resumen de los argumentos del Japón	D-20
Anexo D-7	Resumen de los argumentos de Corea	D-24
Anexo D-8	Resumen de los argumentos de Noruega	D-26
Anexo D-9	Resumen de los argumentos del Paraguay	D-29
Anexo D-10	Resumen de los argumentos del Taipei Chino	D-30

ANEXO D-1

RESUMEN DE LOS ARGUMENTOS DE LA ARGENTINA[*]

INTRODUCCIÓN

1. La Argentina considera que las medidas cuestionadas por los reclamantes podrían afectar la comercialización de productos hortícolas que la Argentina exporta a Indonesia, especialmente, productos frutales, lácteos, plantas y productos de floricultura y subraya la importancia de la correcta interpretación de las normas contenidas en el Acuerdo sobre la Agricultura y el GATT de 1994.

EL ARTÍCULO 4.2 DEL ACUERDO SOBRE LA AGRICULTURA

2. La Argentina enfatiza el valor de las disciplinas sobre acceso a los mercados consagradas en la parte III del Acuerdo sobre la Agricultura, en particular el párrafo 2 del artículo 4 y su nota y considera que la función de esa disposición es garantizar un marco de transparencia y previsibilidad para los exportadores de productos agrícolas.

3. Asimismo la Argentina recuerda, como señaló el Órgano de Apelación, que "... el artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura es el vehículo jurídico para exigir la conversión en derechos de aduana propiamente dichos de ciertos obstáculos al acceso a los mercados que afectan a las importaciones de productos agropecuarios [...]"[1] y sostiene que los derechos de aduana propiamente dichos deben ser la única forma de protección en frontera.

LAS MEDIDAS CUESTIONADAS Y SU CONSISTENCIA CON EL PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 4 DEL ACUERDO SOBRE AGRICULTURA

4. La Argentina considera que las medidas que restringen la importación de productos bovinos y limitan la importación de esqueletos bovinos y cortes secundarios de carne, al constituir restricciones cuantitativas o medidas similares de frontera, podrían resultar incompatibles con las medidas enumeradas en la nota 1 del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, dado que los importadores ven limitados el tipo y cantidad de producto a importar y complejizado su acceso al mercado.

5. En segundo lugar, la Argentina entiende que una medida que dispone de ventanas de aplicación y períodos de validez para la importación de productos hortícolas, al establecer períodos temporales para la importación, puede condicionar la cantidad de productos a importar y esto puede afectar particularmente importaciones de Miembros cuyos productos necesitan de largos tiempos de embarque para arribar a puerto importador.

6. En este mismo tenor, la Argentina nota que una medida que condicione el ingreso de mercadería al período de cosecha local puede ser similar a una restricción cuantitativa de importación en tanto la restricción temporal de importación restringe la cantidad de productos que pueden ser importados en el curso ordinario de las operaciones comerciales. La Argentina advierte especialmente respecto de aquellas situaciones en las que el período de cosecha local fuese determinado de manera discrecional por la autoridad local.

7. Adicionalmente, la Argentina considera que los términos fijos de una licencia de importación por los cuales se establezca una cuota específica que el importador pueda importar durante un trimestre puede constituir una restricción cuantitativa o medida similar de frontera en los términos de la nota 1 del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura al limitar la cantidad de producto a importar en un determinado período. En ese mismo sentido, la facultad de vedar toda importación que exceda lo permitido en los términos fijos de la licencia de importación tiene el efecto de impedir el incremento de la cantidad de producto a importar.

---

[*] Original español.

[1] Informe del Órgano de Apelación, *Chile - Sistema de bandas de precios*, párrafos 200 y 201.

8. La Argentina también estima que una medida que condicione la flexibilidad del importador al habilitar solamente la importación de determinado producto por un determinado puerto puede ser considerada una restricción cuantitativa o medida similar de frontera al tener un efecto condicionante y restrictivo que puede incidir no solo en la cantidad de producto a importar, sino incluso en la decisión de hacerlo.

9. Por otra parte, una licencia que exigiera un elevado porcentaje (80%) de realización de la misma puede constituir una restricción cuantitativa o medida similar de frontera en los términos de la nota 1 del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura dado que puede instar a los importadores a adoptar una actitud por demás conservadora cuyo efecto sea el de limitar la cantidad de producto a importar.

10. Asimismo, una medida que prohíba o restrinja el uso o venta del producto a importar según fines específicos determinados podría conformar una restricción cuantitativa o medida similar de frontera inconsistente en los términos de la nota 1 del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.

11. Con respecto a una medida que exigiera a los importadores un requisito de compra doméstica como contrapartida para importar carne y productos cárnicos podría constituir una restricción cuantitativa o medida similar de frontera en los términos de la nota 1 del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura por cuanto desincentiva al importador que se ve forzado a comprar carne y productos cárnicos en el mercado doméstico limitando, en consecuencia, la cantidad de producto que puede ser importada.

12. Adicionalmente, la Argentina considera que una medida que establezca un precio de referencia de la carne por debajo del cual no pudieran ingresar animales ni productos animales bovinos, puede constituir un precio mínimo de importación en los términos de la nota 1 del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura. Análogamente, una medida similar aplicada a los productos hortícolas acarrearía las mismas inconsistencias.

13. Así también, una restricción a la importación basada en la capacidad de almacenamiento puede constituir una restricción cuantitativa o similar medida de frontera y podría no ser consistente con el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura pues tal medida podría distorsionar el precio de los productos hortícolas importados y afectar la estructura de negocios y logística comercial, al imponer costos innecesarios a los importadores.

14. La Argentina advierte que una medida que imponga como requisito de importación de productos hortícolas una fecha de cosecha de seis meses previos a la importación sin distinguir siquiera entre los productos a importar ni sus condiciones de almacenamiento puede constituir una restricción cuantitativa o medida similar de frontera en los términos párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura y su nota 1 al tener como efecto el limitar el acceso del producto al mercado local.

15. Por otra parte, la Argentina entiende que una medida cuya naturaleza sea distinta de un derecho de aduana, impuesto u otra carga que prohíba o restrinja la importación de productos, o incluso tenga un efecto limitativo que afecte a la importación de productos propiamente dicha en función de los períodos de cosecha doméstica de determinados productos, podría configurar también una "restricción a la importación" en el sentido del artículo XI:1 del GATT de 1994.

16. Por último, la Argentina ha señalado que medidas como las descritas, en caso de no encuadrarse como restricciones cuantitativas o como precios mínimos de importación, podrían, en su caso, encuadrarse bajo el criterio de "medidas similares en frontera". Por ello, en caso que el Grupo Especial considere que alguna de las medidas cuestionadas comparte un número suficiente de características con al menos una de las categorías específicas de las medidas enumeradas en la nota 1 del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, podría determinar que se trata de "medidas similares aplicadas en la frontera".

ANEXO D-2

RESUMEN DE LOS ARGUMENTOS DE AUSTRALIA

I. INTERESES DE AUSTRALIA EN LA PRESENTE DIFERENCIA

1. Australia tiene preocupaciones tanto sistémicas como comerciales acerca de las restricciones comerciales impuestas por Indonesia a la importación de productos hortícolas, animales y productos del reino animal. En 2014, los productos agropecuarios representaron más del 48% de las exportaciones australianas de mercancías y servicios a Indonesia. Indonesia es el principal mercado de exportación de bovinos de Australia, y en 2014 los animales bovinos y los productos de carne de bovino ocuparon, respectivamente, el segundo y el cuarto lugar en las exportaciones de mercancías a Indonesia. Indonesia también es un mercado considerable para las exportaciones de productos hortícolas de Australia. El comercio bilateral de esos productos es importante para las empresas australianas, así como para las empresas y los consumidores indonesios. Suprimir las limitaciones impuestas a ese comercio redundaría en beneficio de ambos países.

2. Habida cuenta de los intereses comerciales sustanciales que tenemos en la presente diferencia, Australia, el Brasil, el Canadá y la Unión Europea solicitamos que el Grupo Especial hiciera uso de sus facultades discrecionales para conceder la ampliación de los derechos de tercero con arreglo al párrafo 1 del artículo 12 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias. Australia considera que habría estado justificado que el Grupo Especial otorgase los derechos de tercero adicionales que se solicitaron, en particular teniendo presente su carácter limitado y pasivo.

II. APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DE LICENCIAS DE IMPORTACIÓN A LOS BOVINOS

3. Australia se ha visto particularmente afectada por el régimen de licencias de importación de Indonesia para los animales y los productos del reino animal que se aplica a los bovinos. Conforme a la "lista positiva" de Indonesia en la que se indican las importaciones de animales y productos del reino animal permitidas, el único tipo de animal vivo de la especie bovina que se permite importar son los "bovinos de engorde" de un peso máximo de 350 kilogramos. Actualmente está prohibida la importación de "bovinos listos para sacrificar".[1]

4. Como ocurre con otros animales y productos del reino animal, los importadores de bovinos de engorde están sujetos a condiciones de licencia fijas, y solo se les permite importar la cantidad de ganado bovino especificada en su aprobación de importación. El Gobierno de Indonesia ha reconocido con frecuencia que estas condiciones de licencia fijas imponen un contingente de importación (un volumen máximo permitido de importaciones) sobre los bovinos de engorde. Por ejemplo, para el primer trimestre de 2016, el Gobierno de Indonesia ha anunciado un contingente de importación de 200.000 cabezas de ganado bovino.[2]

---

[1] Los "bovinos de engorde" son el único tipo de animal vivo de la especie bovina que se permite importar conforme a la lista que figura en el Apéndice 1 de la versión del Reglamento Nº 46/M-DAG/PER/8/2013 del Ministerio de Comercio relativo a las disposiciones aplicables a la importación y exportación de animales y productos del reino animal (Reglamento Nº 46/2013 del MOT) proporcionada por Indonesia. (Apéndice 1, Reglamento Nº 46/2013 del MOT (Prueba documental IDN-14).) Aunque en la versión del Reglamento Nº 46/2013 del MOT facilitada por los reclamantes (Prueba documental JE-18) el ganado bovino apto para ser sacrificado figura entre los animales que se permite importar, de conformidad con la Ley Nº 41 de 2014 de la República de Indonesia relativa a la modificación de la Ley Nº 18 de 2009 sobre la ganadería y la sanidad animal (Modificación de la Ley de Animales), el ganado importado también "ha de ser ganado de engorde". (Artículo 1(11), Modificación de la Ley de Animales (Prueba documental JE-5).) Además, en septiembre de 2015, Indonesia dictó el Reglamento Nº 48/Permentan/PK.440/8/2015 del Ministerio de Agricultura relativo a la importación de bovinos de engorde y vaquillonas para reproducción en el territorio de la República de Indonesia (Reglamento Nº 48/2015 del MOA), que dispone que "la importación de bovinos listos para sacrificar deja de ser aplicable", y no incluye en la lista de importaciones permitidas que figura en su apéndice los bovinos listos para sacrificar. (Parte introductoria, apartado b., apéndice, Reglamento Nº 48/2015 del MOA (Prueba documental AUS-2).)

[2] Y. Winosa y D. Bisara, "Govt Relying on Rice, Sugar, Soybean, Cattle Imports to Plug Q1 Shortage", *Jakarta Globe*, 1º de enero de 2016, http://jakartaglobe.beritasatu.com/business/govt-relying-rice-sugar-soybean-cattle-imports-plug-q1-shortage/, consultado el 4 de enero de 2016 (Prueba documental AUS-9).

5. La existencia de contingentes de importación para los bovinos de engorde queda confirmada por un gran número de artículos periodísticos y declaraciones públicas de funcionarios indonesios.[3] Además de imponer límites fijos al número de cabezas de ganado bovino de engorde que se pueden importar, los contingentes de importación trimestrales han entrañado una gran incertidumbre y costos económicos considerables para los importadores y los exportadores. Los exportadores australianos han tenido que buscar mercados alternativos para los bovinos en un lapso muy breve cuando los contingentes han resultado ser significativamente más reducidos de lo previsto, e incurren en costos adicionales cuando estos no se fijan hasta después del comienzo del trimestre.[4] Los contingentes de importación trimestrales para los bovinos de engorde también han dado lugar a reducciones de la oferta y a un aumento de los precios para el consumidor indonesio.[5]

III. INCOMPATIBILIDAD DE LAS MEDIDAS CON LAS OBLIGACIONES EN EL MARCO DE LA OMC

A. PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO XI DEL GATT DE 1994

6. Australia considera que cada una de las medidas impugnadas que forma parte de los regímenes de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas y para los animales y los productos del reino animal es sin lugar a dudas incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT de 1994), que no permite aplicar "-aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas- prohibiciones ni restricciones" a la importación, ya sea mediante "contingentes, licencias de importación ..., o por medio de otras medidas".

7. Los regímenes de licencias de importación de Indonesia incluyen *prohibiciones tajantes* a la importación de determinados productos, entre otros, los bovinos listos para sacrificar y determinados tipos de despojos y cortes secundarios de carne de bovino, mediante la lista positiva de Indonesia en la que se indican las importaciones de animales y productos del reino animal permitidas. También incluyen prohibiciones a la importación de productos hortícolas frescos que hayan sido cosechados más de seis meses antes, y de productos del reino animal que se hayan almacenado durante más de tres o seis meses entre el momento del sacrificio y la llegada a Indonesia. Estas prohibiciones a la importación de determinados productos son, sin lugar a dudas, "prohibiciones" ("*prohibitions*") a la importación de un producto en el sentido del párrafo 1 del artículo XI, donde por prohibición se entiende "*a legal ban on the trade or importation of a specified commodity*" (una prohibición legal impuesta al comercio o a la importación de un determinado producto)".[6]

8. Los regímenes de licencias de importación de Indonesia también incluyen *prohibiciones a la importación de determinados productos en ciertas circunstancias*. Entre ellas figuran las prohibiciones a la importación de:

a) productos alimentarios y agropecuarios, cuando se considera que la producción nacional es suficiente;

---

[3] Por ejemplo, primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 132; "Achieving self-sufficiency, government keep importing live cattle", *Lensa Indonesia*, 31 de marzo de 2015, http://www.lensaindonesia.com/2015/03/31/swasembada-daging-pemerintah-terus-impor-sapi-bakalan.html, consultado el 16 de septiembre de 2015 (Prueba documental NZL-23); y Reuters, "Indonesia may raise Q3 cattle import quota after evaluating supplies", *Investing.com*, 15 de julio de 2015, http://m.au.investing.com/news/commodities-news/indonesia-may-raise-q3-cattle-import-quota-after-evaluating-supplies-1261, consultado el 30 de noviembre de 2015 (Prueba documental AUS-7).

[4] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 47; primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 114; T. Allard, "Indonesia increases cattle permits amid soaring beef prices", *The Sydney Morning Herald*, 11 de agosto de 2015, http://www.smh.com.au/national/indonesia-prepares-to-increase-cattle-permits-amid-soaring-beef-prices-20150810-giw1xp.html (Prueba documental US-61); y J. Nason, "Indo permit debacle: Exporters diverting cattle to other markets", *Beef Central*, 9 de julio de 2015, http://www.beefcentral.com/live-export/indo-permit-debacle-exporters-diverting-cattle-to-other-markets/, consultado el 14 de enero de 2016 (Prueba documental AUS-8).

[5] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 24 y 25, gráficos 1 y 2; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 304.

[6] Informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 319; y *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.217.

b) determinados cortes secundarios y canales de bovino, salvo las realizadas por empresas de propiedad estatal y empresas estatales regionales en situaciones de escasez de carne de bovino motivadas por brotes de enfermedades o desastres naturales, o con el fin de controlar los precios y evitar la inflación;

c) animales de la especie bovina y productos del reino animal, y chiles y chalotes, cuando el precio de mercado de esos productos cae por debajo de un precio de referencia establecido; y

d) productos hortícolas, en función de los períodos de cosecha indonesios.

9. Indudablemente, estas medidas son "prohibiciones" a la importación cuando se considera que se dan las circunstancias pertinentes respecto de cada producto. Además, estas medidas también son "restricciones" a la importación, que el Órgano de Apelación ha definido como medidas que actúan como una "condición limitativa"[7] o tienen "un efecto limitativo"[8] en las importaciones. Las prohibiciones a la importación impuestas por Indonesia en determinadas circunstancias también crean gran incertidumbre para los importadores y exportadores, dado que estos no saben en qué momento el Gobierno de Indonesia declarará que concurren las circunstancias pertinentes y, por lo tanto, no pueden hacer planes de negocio con confianza alguna. El Grupo Especial que se ocupó del asunto *Argentina - Medidas relativas a la importación* confirmó que "las incertidumbres pued[e]n constituir 'restricciones' en el marco del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994"[9], ya que la incertidumbre "afecta desfavorablemente a los planes de negocio de los operadores económicos, que no pueden contar con un entorno estable para importar y que, en consecuencia, disminuyen sus expectativas y las importaciones previstas".[10]

10. Además, los regímenes de licencias de importación de Indonesia incluyen la imposición de *límites numéricos a las importaciones*. En las licencias de importación con condiciones fijas se especifica la cantidad de cada producto que se puede importar en un período de importación dado y, en el curso de ese período, no se pueden solicitar permisos adicionales. Con ello se establece en la práctica un límite numérico fijo, o contingente, para ese período de importación y se impide que los importadores respondan a cualquier cambio que se produzca en el mercado de importación o de exportación durante un período de importación. Para las importaciones de bovinos de engorde se establecen contingentes expresos, que luego se aplican asignándose cantidades fijas a cada importador en el marco del sistema de aprobación de las importaciones. También se ha adoptado un sistema de contingentes anuales para las importaciones de productos hortícolas, que se ven además limitadas en cada período de importación a la capacidad de almacenamiento que posea el importador. Estos límites numéricos evidentemente actúan como condiciones limitativas de las importaciones y constituyen "restricciones" contrarias al párrafo 1 del artículo XI.

11. Asimismo, los regímenes de licencias de importación de Indonesia incluyen medidas *que afectan a la "posición competitiva"*[11]*de los importadores.* Los períodos de validez y plazos de solicitud limitados de las licencias impiden de hecho la importación al principio y al final de cada período de importación, imposibilitan la planificación y los acuerdos contractuales a largo plazo, e imponen costos adicionales a la importación cuando se demora la expedición de las licencias. La prescripción de realización del 80% ha inducido a los importadores a limitar las cantidades que consignan en sus solicitudes de licencias de importación. Las normas que prohíben la venta de productos cárnicos importados en los mercados modernos y tradicionales e impiden que los importadores vendan los productos hortícolas directamente a los consumidores y minoristas reducen las oportunidades comerciales para los productos importados e imponen costos de distribución adicionales a la importación.

12. Además de funcionar como un precio mínimo de importación, las normas en materia de precios de referencia limitan también la posibilidad de que las importaciones de animales de la especie bovina y productos de bovino, así como de chiles y chalotes, compitan con productos

[7] Informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 319; y *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.217.
[8] Informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 319; y *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.217.
[9] Informes del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.260.
[10] Informes del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.260.
[11] Informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.240.

nacionales similares en el precio. Las leyes que exigen a los agentes del mercado dar prioridad a la venta de productos hortícolas locales afectan aún más a la posición competitiva de las importaciones. El requisito de que los importadores de carne de bovino compren carne de bovino local obliga a los importadores a sustituir las importaciones por productos nacionales, limita las importaciones en función de la disponibilidad de carne de bovino local y aumenta los costos de importación. La prescripción según la cual el ganado bovino importado debe ser engordado en Indonesia durante cuatro meses no solo prohíbe en la práctica la importación de ganado bovino listo para sacrificar (junto con el régimen de licencias de Indonesia basado en la lista positiva), sino que también establece una restricción al uso de bovinos de engorde importados que afecta a su posición competitiva frente a los bovinos locales. Sin lugar a dudas, estas medidas son "restricciones" a la importación que "crean incertidumbre y afectan a los planes de inversión, restringen el acceso de las importaciones a los mercados o hacen que la importación sea prohibitivamente costosa"[12], lo cual, según sostuvo el Grupo Especial encargado de examinar el asunto *Colombia - Puertos de entrada*, tendría "repercusiones en la posición competitiva de un importador"[13], en contra de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XI.

13. Los grupos especiales han sostenido sistemáticamente que los reclamantes no están obligados a demostrar "la existencia de un nexo causal entre la medida y sus efectos en [los] volúmenes [del comercio]".[14] Los efectos limitativos de las medidas de Indonesia se manifiestan claramente en su diseño, estructura y funcionamiento. Además, las medidas de Indonesia forman parte de una política más amplia destinada a restringir las importaciones agropecuarias y promover la autosuficiencia alimentaria, y deberían examinarse en ese contexto.

14. Australia considera que todas estas medidas funcionan por separado como "contingentes, licencias de importación... [u] otras medidas" que tienen por efecto prohibir o restringir las importaciones, en contra de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XI. Además, los regímenes de licencias de importación de Indonesia en su conjunto imponen una restricción a la importación aún mayor que sus distintos componentes. Por lo tanto, estamos de acuerdo en que el Grupo Especial debería examinar también el efecto de esos regímenes de licencias de importación en su conjunto, en el que las diversas prohibiciones y restricciones se refuerzan y amplían mutuamente y "contribuyen en distintas combinaciones y grados ... a la realización de los objetivos comunes ... [de] la política"[15] de autosuficiencia alimentaria y fomento de la producción nacional, una situación similar a la examinada en el asunto *Argentina - Medidas relativas a la importación.*[16]

B. PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 4 DEL ACUERDO SOBRE LA AGRICULTURA

15. Las medidas de Indonesia, y los regímenes de licencias de importación de Indonesia en su conjunto, son "medidas del tipo de las que se ha prescrito se conviertan en derechos de aduana propiamente dichos", que están prohibidas a tenor del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura. Esas distintas medidas y los regímenes en su conjunto constituyen además "restricciones cuantitativas de las importaciones ... precios mínimos de importación... y medidas similares aplicadas en la frontera" que, como se indica en la nota 1 al párrafo 2 del artículo 4, están expresamente prohibidas a tenor de dicho párrafo. Esas medidas son contrarias al párrafo 2 del artículo 4, en razón de los mismos efectos limitativos sobre las importaciones que hacen que sean incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

16. Australia considera que una medida sobre las importaciones agropecuarias que infrinja el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 también infringirá el párrafo 2 del artículo 4, en tanto en cuanto sea una de las medidas enumeradas en la nota 1.[17] Dado que los reclamantes han impugnado todas las medidas de Indonesia alegando que se trata de restricciones cuantitativas tanto en el marco del párrafo 1 del artículo XI como en el del párrafo 2 del artículo 4, es conveniente considerar la compatibilidad de las medidas de Indonesia con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, la disposición que se refiere de forma más específica a las

[12] Informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.240.
[13] Informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.240.
[14] Informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.252; véase también el informe del Grupo Especial, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 627.
[15] Informes del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.228.
[16] Informes del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.228.
[17] Véanse los informes del Grupo Especial, *Corea- Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 762; e *India - Restricciones cuantitativas*, párrafos 5.238-5.242.

restricciones cuantitativas, antes de examinar su compatibilidad con la disposición más amplia que figura en el párrafo 2 del artículo 4.

17. Aunque las prescripciones de Indonesia en materia de precios de referencia no imponen derechos adicionales, el enfoque de Indonesia en realidad restringe el comercio más que otros sistemas de precios mínimos de importación, al prohibir totalmente las importaciones cuando el precio de mercado cae por debajo de un umbral establecido. Por consiguiente, debería considerarse que esas prescripciones son precios mínimos de importación o medidas similares en el sentido del párrafo 2 del artículo 4, así como restricciones cuantitativas a la importación.

C. PÁRRAFO 4 DEL ARTÍCULO III DEL GATT DE 1994

18. Australia coincide con Nueva Zelandia en que la prescripción de Indonesia de que los importadores de productos animales de la especie bovina compren carne de bovino nacional, y las restricciones a la venta y distribución de productos hortícolas y del reino animal importados son también incompatibles con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994, que dispone que los productos importados "no deberán recibir un trato menos favorable que el concedido a los productos similares de origen nacional, en lo concerniente a cualquier ley, reglamento o prescripción que afecte a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso de estos productos en el mercado interior".

D. PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 3 DEL ACUERDO SOBRE PROCEDIMIENTOS PARA EL TRÁMITE DE LICENCIAS DE IMPORTACIÓN

19. Como los procedimientos de trámite de licencias de importación de Indonesia limitan los períodos en que pueden ser presentadas las solicitudes y en que se expiden las licencias de importación, no se ajustan a la definición de procedimientos de trámite de licencias automáticas de importación que figura en los párrafos 1 y 2 a) del artículo 2 del Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación.[18]

20. En la medida en que el Grupo Especial considere que los plazos de solicitud y períodos de validez limitados de Indonesia constituyen procedimientos de trámite de licencias no automáticas de importación, son también incompatibles con el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación. Dado que estos procedimientos de trámite de licencias no se utilizan para aplicar una restricción subyacente admisible, se debe considerar que sus efectos de restricción, entre otras cosas, en la planificación de la actividad comercial a largo plazo y en la corriente de mercancías al principio y al final de cada período de importación, son "adicionales" y entrañan "más cargas administrativas que las absolutamente necesarias".

IV. MODIFICACIONES DE LOS REGÍMENES DE LICENCIAS DE IMPORTACIÓN DE INDONESIA

21. Desde el establecimiento del Grupo Especial, el Ministerio de Agricultura ha emitido un nuevo reglamento que regula la importación de productos del reino animal.[19] El Ministerio de Comercio de Indonesia también ha emitido un nuevo reglamento relativo a la importación de productos hortícolas.[20] Sin embargo, estos nuevos reglamentos no modifican las prescripciones fundamentales de los regímenes de licencias de importación de Indonesia, que siguen siendo

[18] Para que un trámite de licencias pueda ser considerado automático conforme a lo dispuesto en el Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación, el párrafo 2 a) ii) del artículo 2 exige que las solicitudes "puedan ser presentadas en cualquier día hábil con anterioridad al despacho aduanero de las mercancías", y el párrafo 2 a) iii) del artículo 2, que las solicitudes se aprueben "dentro de un plazo máximo de 10 días hábiles".

[19] Reglamento Nº 58/Permentan/PK210/11/2015 relativo a la importación de canales, carne y/o sus derivados en el territorio de la República de Indonesia, de 7 de diciembre de 2015 (traducción no oficial al inglés) (Reglamento Nº 58/2015 del MOA) (Prueba documental AUS-1).

[20] Reglamento Nº 71/M-DAG/PER/9/2015 del Ministerio de Comercio sobre las disposiciones aplicables a la importación de productos hortícolas, de 28 de septiembre de 2015 (Reglamento Nº 71/2015) (Prueba documental JE-12).

incompatibles con las obligaciones que corresponden a Indonesia en el marco de la OMC, y en realidad imponen restricciones a la importación adicionales.[21]

22. El hecho de haber modificado regularmente sus regímenes de licencias de importación no debería permitir a Indonesia eludir las obligaciones que ha contraído en el marco de la OMC. Las frecuentes modificaciones que Indonesia ha introducido en sus reglamentos a lo largo de muchos años, a menudo sin mediar notificación y con escasas o nulas oportunidades para la celebración de consultas con los interlocutores comerciales, no han reducido las incompatibilidades de esos reglamentos con las normas de la OMC. En lugar de ello, estas modificaciones han acrecentado aún más la incertidumbre de los importadores y los consumidores indonesios y los exportadores extranjeros, y han dificultado el establecimiento de relaciones comerciales a largo plazo, además de desalentar la inversión.

V. ARTÍCULO XX DEL GATT DE 1994

23. Australia discrepa de las alegaciones de Indonesia según las cuales varias de sus medidas se pueden justificar al amparo de las excepciones previstas en los apartados a), b) y d) del artículo XX del GATT de 1994, que incluyen las medidas "necesarias para proteger la moral pública", "necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales" o "necesarias para lograr la observancia de las leyes y de los reglamentos que no sean incompatibles con las disposiciones del presente Acuerdo, tales como las leyes y reglamentos relativos a la aplicación de las medidas aduaneras ...". Indonesia no aporta ninguna prueba en apoyo de sus alegaciones de que esas medidas están destinadas a alcanzar tales objetivos o son "necesarias" para alcanzarlos o de que ha tenido en cuenta alternativas que restringen menos el comercio. Indonesia tampoco ha demostrado que aplique medidas equivalentes para hacer frente a algún supuesto riesgo similar que planteen los productos nacionales similares. Por consiguiente, el Grupo Especial debería llegar a la conclusión de que esas medidas no satisfacen los criterios establecidos en las excepciones del artículo XX y además constituyen una "discriminación arbitrari[a] o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional", en contra de lo dispuesto en la parte introductoria de dicho artículo.

[21] Por ejemplo, el Reglamento Nº 71/2015 del MOT establece nuevas restricciones a la importación de productos hortícolas, entre ellas, un procedimiento formal de fijación anual de contingentes. (Artículo 3, Reglamento Nº 71/2015 del MOT (Prueba documental JE-12).)

ANEXO D-3

RESUMEN DE LOS ARGUMENTOS DEL BRASIL

1. El Brasil celebra la oportunidad de exponer su opinión sobre algunas de las cuestiones fundamentales que se han planteado en este procedimiento del Grupo Especial. En su resumen, el Brasil abordará cuatro temas de importancia sistémica a los que se ha hecho referencia en este asunto.

i) El orden de análisis de las alegaciones formuladas en el marco del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura

2. En la presente diferencia, el Brasil no se pronuncia sobre el orden de análisis que el Grupo Especial debería seguir necesariamente. No obstante, el Brasil desea subrayar dos aspectos concretos relacionados con esta discusión. En primer lugar, el Brasil desea recordar que el hecho de que las dos disposiciones (el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura) presenten semejanzas no debería impedir que el Grupo Especial llevara a cabo un análisis independiente para cada alegación. Aunque ambas disposiciones tratan de la prohibición general de adoptar restricciones indebidas al comercio, difieren en cuanto a su alcance, lo que puede requerir que un grupo especial realice evaluaciones separadas.

3. El Grupo Especial que examinó el asunto *Chile - Sistema de bandas de precios* ya hizo hincapié en esa diferencia de alcance, al determinar que "las 'restricciones -aparte de' a que se refiere el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 constituyen una categoría más reducida que las 'medidas similares aplicadas en la frontera que no sean' que figuran en la nota 1 [al párrafo 2 del artículo 4] del Acuerdo sobre la Agricultura".[1] Como las medidas enumeradas en la nota 1 al párrafo 2 del artículo 4 tienen un alcance más amplio, *a priori* no se debería considerar que son estrictamente equivalentes a las comprendidas en el párrafo 1 del artículo XI.

4. En segundo lugar, a juicio del Brasil, el Grupo Especial debería ser muy prudente al considerar las sugerencias de las partes de que se aplique el principio de economía procesal. En la situación examinada, la aplicación del principio de economía procesal podría llevar a una solución parcial del asunto que, a su vez, podría afectar a la capacidad del OSD para "formular recomendaciones y constataciones lo suficientemente precisas para permitir el pronto cumplimiento ... por el Miembro de que se trate".[2]

ii) Criterio para la evaluación de una medida global

5. El Brasil estima que es importante destacar que la interacción conjunta de las distintas medidas específicas puede constituir, en sí misma, una infracción de los acuerdos abarcados, con independencia del efecto concreto de cada elemento constitutivo de esa medida global. En este contexto, se debe considerar que una medida de esa naturaleza es una "medida en litigio" individual y autónoma en el sentido del párrafo 2 del artículo 6 del ESD, y el Grupo Especial debería proceder a un examen de las alegaciones de incompatibilidad con las obligaciones en el marco de la OMC que sea independiente del análisis de las alegaciones con respecto a las distintas medidas, y venga a sumarse a él.

6. A juicio del Brasil, las determinaciones a que se llegue respecto de las alegaciones referidas a cada una de las medidas no necesariamente resuelven *a priori* la cuestión en litigio, ya que el efecto conjunto de los distintos elementos aún podría dar lugar a políticas restrictivas incompatibles con las obligaciones el marco de la OMC, con independencia del efecto concreto de cada medida considerada por separado. El Brasil no discute que para determinar la existencia y el funcionamiento de una medida global, entendida como una medida individual y autónoma, es importante examinar sus elementos constitutivos y el modo en que se influyen mutuamente. Sin

[1] Informe del Grupo Especial, *Chile - Sistema de bandas de precios*, párrafo 7.30.
[2] *Idem*.

embargo, como ha confirmado el Órgano de Apelación, el Grupo Especial solo puede llevar a cabo tal evaluación como "parte de un análisis holístico".[3]

7. La jurisprudencia del asunto *Argentina - Medidas relativas a la importación* parece ser pertinente para la presente diferencia. En ese asunto, el Órgano de Apelación confirmó la decisión del Grupo Especial según la cual, como las distintas medidas en litigio estaban concebidas para lograr un objetivo de política comercial oficial anunciado en numerosas ocasiones mediante declaraciones públicas de funcionarios públicos argentinos de alto rango[4], su funcionamiento conjunto podía considerarse una medida global.

iii) Los regímenes de licencias de importación en el marco del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura

8. Desde el punto de vista del Brasil, una de las principales cuestiones objeto de examen en la presente diferencia es precisamente si el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 deberían informar el análisis del régimen de licencias de importación de un Miembro, y de qué modo. Ambas disposiciones tienen un amplio alcance, y abarcan "prohibiciones" o "restricciones", que los Miembros de la OMC no deberían mantener o adoptar. En el asunto *Brasil - Neumáticos recauchutados*, el Grupo Especial llegó a la conclusión de que el término "prohibiciones" que figura en el párrafo 1 del artículo XI significa que "los Miembros no prohibirán la importación de ningún producto de ningún otro Miembro en sus mercados".[5] En consecuencia, cualquier tipo de procedimiento para el trámite de licencias adoptado por un Miembro que obstaculice o prohíba la importación de cualquier producto procedente de otro Miembro constituirá una prohibición en el sentido del párrafo 1 del artículo XI.

9. El término "restricciones" que figura en el párrafo 1 del artículo XI también se ha interpretado de manera amplia. El Grupo Especial que examinó el asunto *India - Restricciones cuantitativas* consideró que existe una restricción si una medida impone una "condición limitativa" o una "limitación de la acción" respecto de las importaciones[6] y el Órgano de Apelación constató, en el asunto *China - Materias primas*, que el término "restricción" se refiere a "algo que tiene un efecto limitativo".[7] Como consecuencia de la restricción, la importación será "más onerosa que si la condición no existiera, generando así un desincentivo para importar".[8]

10. A juicio del Brasil, de la redacción y los fines de esta disposición se deduce claramente que los regímenes de licencias de importación, tanto automáticos como no automáticos, pueden estar comprendidos en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, siempre que se apliquen de una manera que dé lugar a una prohibición o restricción a la importación de productos. Como indicó el Grupo Especial que se ocupó del asunto *China - Materias primas*, lo importante no es si el régimen de licencias de importación puede caracterizarse como "automático" o "no automático", sino más bien si, en virtud de su diseño y estructura, ese régimen tiene un "efecto 'limitativo' o 'restrictivo'".[9]

11. En opinión del Brasil, cualquier "prohibición" o "restricción" a la importación puede constituir una infracción del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, siempre y cuando pueda tener "efectos limitativos en la importación".[10] Por lo tanto, si únicamente se permite la importación del producto en determinadas condiciones o incluso solo para determinados usos, la medida en cuestión puede estar comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI.

12. En vista del amplio alcance del párrafo 1 del artículo XI, el hecho de que una medida concreta no impida totalmente la entrada de las importaciones en el mercado o no conlleve la aplicación de derechos adicionales prohibidos[11] no significa de por sí que no exista una infracción de dicha disposición. De igual modo, puede haber una infracción del párrafo 1 del artículo XI

[3] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.126.
[4] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.131.
[5] Informe del Grupo Especial, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 7.11.
[6] Informe del Grupo Especial, *India - Restricciones cuantitativas*, párrafo 5.128.
[7] Informe del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 319.
[8] Informe del Grupo Especial, *India - Automóviles*, párrafo 7.269.
[9] Informes del Grupo Especial, *China - Materias primas*, párrafo 7.915.
[10] Informes del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.363.
[11] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 154.

incluso aunque no se haya establecido un umbral concreto que limite las importaciones o las exportaciones.

13. A juicio del Brasil, las características específicas del régimen de licencias de importación de Indonesia, tal como las describen los reclamantes en la presente diferencia, indudablemente parecen imponer, en virtud de "su diseño y estructura", una prohibición legal o una condición limitativa respecto de las importaciones. Además, muchas de las prescripciones del régimen de licencias de importación de Indonesia a las que se alude en la presente diferencia, como los plazos de solicitud y períodos de validez limitados, las condiciones de licencia fijas, las prescripciones de realización, las prescripciones de compra de productos nacionales y los precios de referencia, parecen corresponder exactamente a la categoría de medidas incompatibles con las normas de la OMC, por constituir una carga excesiva para los importadores y, en consecuencia, un desincentivo para importar. Según el Grupo Especial que examinó el asunto *China - Materias primas*, la posibilidad de que se limite el comercio es suficiente para que haya "restricción" en el sentido del párrafo 1 del artículo XI del GATT.[12]

14. Por lo que respecta al párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, en *Chile - Sistema de bandas de precios*, el Órgano de Apelación sostuvo que "se puede afirmar la incompatibilidad con el párrafo 2 del artículo 4 si se demuestra que una medida es una medida en la frontera similar a una de las medidas mencionadas expresamente en la nota 1".[13] Como se ha señalado antes, el Brasil considera que muchas de las medidas impugnadas por los reclamantes en la presente diferencia (relacionadas con el régimen de licencias de importación de Indonesia), limitan el acceso de los productos en cuestión al mercado del país y, por lo tanto, están abarcadas por el párrafo 2 del artículo 4. En realidad, se pueden considerar medidas similares a las mencionadas en la nota 1, que como tales constituyen una infracción del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.

iv) Las prescripciones del artículo XX del GATT de 1994

15. En opinión del Brasil, es indiscutible que las normas de la OMC no impiden a sus Miembros adoptar las medidas necesarias para proteger la vida de las personas y de los animales y para preservar los vegetales, ni proteger otros objetivos de política legítimos, a condición de que "no se apliquen [tales] medidas ... en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable ... o una restricción encubierta al comercio internacional".[14] Este tipo de equilibrio también se encuentra en los párrafos 1 y 3 del artículo 2 del Acuerdo MSF, los párrafos 1 y 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC y el artículo 3 del Acuerdo sobre las MIC, entre otras disposiciones.

16. Teniendo en cuenta la importancia del artículo XX para garantizar el adecuado equilibrio entre los derechos y las obligaciones en el marco de la OMC, también es algo cabalmente reconocido desde el principio que, para poder valerse de las excepciones generales establecidas en dicho artículo, la parte que ha invocado la disposición tiene el deber de probar que ha cumplido los requisitos necesarios para invocar la excepción[15], que son los siguientes: en primer lugar, si la medida interna en cuestión está justificada al amparo de al menos uno de los apartados del artículo XX (los apartados a) a j)); y, en segundo lugar, si la aplicación de esas medidas internas cumple las prescripciones de la parte introductoria de la disposición.[16]

[12] Informes del Grupo Especial, *China - Materias primas*, párrafo 7.1081.

[13] Informe del Órgano de Apelación, *Chile - Sistema de bandas de precios*, párrafo 171.

[14] Artículo XX del GATT de 1994. Este equilibrio también se encuentra, por ejemplo, en los párrafos 1 y 3 del artículo 2 del Acuerdo MSF, los párrafos 1 y 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC, y el artículo 3 del Acuerdo sobre las MIC, entre otras disposiciones.

[15] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Ropa interior*, párrafo 7.16. El Brasil es consciente de que, como norma general del derecho, cuando se plantea una diferencia ante la OMC, incumbe al Miembro reclamante la carga de efectuar una acreditación *prima facie* presentando pruebas suficientes que permitan establecer una presunción a favor de su alegación. La cantidad de pruebas necesarias para acreditar *prima facie* la alegación puede variar, y corresponde al Grupo Especial determinarla, caso por caso. Una vez que este haya quedado convencido de la acreditación *prima facie*, ambas partes deben presentar testimonios/pruebas suficientes en apoyo de sus respectivas alegaciones. Dado que Indonesia ha invocado el artículo XX del GATT, debe aportar las pruebas necesarias en respaldo de su defensa.

[16] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gasolina*, párrafo 22.

17. Como ha observado el Órgano de Apelación, estas excepciones "no [constituyen] normas positivas que establecen obligaciones por sí mismas. Tienen el carácter de defensas afirmativas. Por lo tanto, es razonable que la carga de fundar esa defensa incumba a la parte que la invoca".[17]

18. Por consiguiente, en la diferencia que nos ocupa, correspondería a Indonesia presentar las pruebas necesarias para acreditar sus argumentos de defensa al amparo del artículo XX y demostrar: i) que la política a que respondían las medidas respecto de las que se alegaba la disposición estaban incluidas en el grupo de las políticas destinadas a proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o a preservar los vegetales; ii) que las medidas incompatibles respecto de las que se alegaba la excepción eran necesarias para alcanzar el objetivo de esa política; y iii) que las medidas se aplicaban de conformidad con las prescripciones de la parte introductoria del artículo XX.[18]

19. El Brasil agradece la oportunidad de formular sus observaciones sobre las cuestiones objeto de este procedimiento y espera que los elementos expuestos *supra* ayuden al Grupo Especial a examinar el asunto que se le ha sometido.

[17] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camisas y blusas*, página 18.
[18] Solicitud de establecimiento de un grupo especial, *Estados Unidos - Gasolina*, párrafo 6.20.

ANEXO D-4

RESUMEN DE LOS ARGUMENTOS DEL CANADÁ

I. INTRODUCCIÓN

1. Al Canadá le preocupan las cuestiones planteadas en la presente diferencia por ser un exportador importante de animales, productos del reino animal y productos hortícolas y, desde el punto de vista sistémico en lo que respecta a la interpretación del párrafo 1 del artículo XI y el artículo XX del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre la Agricultura*.

2. Se puede evaluar la compatibilidad de las medidas de Indonesia, como la condición de insuficiencia nacional para las importaciones, los estrictos plazos de solicitud y los breves períodos de validez aplicables a las licencias de importación y la prescripción de uso final con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y también con el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre la Agricultura*.

II. PROHIBICIONES Y RESTRICCIONES ESTABLECIDAS EN EL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO XI DEL GATT

A. Otras medidas

3. En virtud del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, los Miembros están obligados a no imponer prohibiciones ni restricciones aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas. Esta obligación se aplica a las prohibiciones o restricciones aplicadas mediante, entre otras cosas, licencias de importación u otras medidas.

4. Se ha interpretado que la expresión "otras medidas" se refiere a una amplia categoría residual de medidas que abarca medidas distintas de las que adoptan la forma de derechos de aduana, impuestos u otras cargas. Las medidas de Indonesia, en particular la condición de la insuficiencia nacional, los estrictos plazos de solicitud, los breves períodos de validez y las prescripciones en materia de uso final son "otras medidas" en el sentido del párrafo 1 del artículo XI.

B. Prohibición o restricción a las importaciones procedentes de otro Miembro

5. El sentido del término "restricción" en el párrafo 1 del artículo XI incluye no solo una medida que da lugar a efectos desfavorables reales en las importaciones, sino también a una medida que, sobre la base de su diseño y estructura, afecta negativamente a las oportunidades de competencia para los productos importados en el mercado del Miembro importador.

6. Por lo tanto, las medidas que restringen el acceso a los mercados, crean incertidumbres y afectan a los planes de inversión o aumentan los costos de transacción hasta el punto de crear un desincentivo a la importación, constituyen restricciones en el sentido del párrafo 1 del artículo XI del GATT.

7. Si las medidas de Indonesia tienen estos tipos de efectos en la cantidad de las importaciones o las oportunidades de competencia en el mercado indonesio, dichas medidas constituirán restricciones prohibidas en virtud del párrafo 1 del artículo XI.

III. LA PRUEBA DE LA NECESIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO XX DEL GATT ES UNA PRUEBA EN DOS ETAPAS

8. La prueba de la necesidad, que es un elemento en común de los apartados a), b) y d) del artículo XX del GATT, es una prueba en dos etapas.

9. En primer lugar, el Grupo Especial debe formular una determinación preliminar de la existencia de la necesidad sopesando y confrontando factores pertinentes como: la importancia relativa de los intereses o valores comunes que la medida tiene por objeto proteger; el grado en que la medida contribuye al logro del objetivo de política; y el grado de restricción del comercio de la medida.

10. En general, cuanto más importantes o esenciales sean los intereses o valores, mayor es la contribución de la medida al objetivo; y cuanto menos restrictiva del comercio sea la medida, mayor es la probabilidad de constatar que es necesaria.

11. Si este proceso de ponderar y sopesar da lugar a una determinación preliminar de la existencia de "necesidad", entonces esta determinación debe confirmarse comparando la medida en litigio con una medida alternativa menos restrictiva del comercio.

12. Al evaluar las medidas de Indonesia en el marco de los apartados a), b) o d) del artículo XX, el Grupo Especial debe, en primer lugar, formular una determinación preliminar de la existencia de necesidad, sopesando y confrontando la importancia relativa de los intereses o valores comunes que la medida tiene por objeto proteger; el grado en que la medida contribuye al logro del objetivo de política; y el grado de restricción del comercio de la medida. Solo si se ha formulado una determinación preliminar de la existencia de necesidad debe el Grupo Especial verificar esa determinación evaluando la medida frente a una medida alternativa menos restrictiva del comercio. Solo se debe constatar que una medida es necesaria si se ha efectuado una evaluación preliminar de la necesidad y no hay ninguna medida alternativa menos restrictiva del comercio que haga una contribución equivalente al logro del objetivo.

IV. EL PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 4 DEL ACUERDO SOBRE LA AGRICULTURA: RESTRICCIÓN CUANTITATIVA DE LA IMPORTACIÓN, REGÍMENES DE LICENCIAS DE IMPORTACIÓN DISCRECIONALES O MEDIDAS SIMILARES APLICADAS EN LA FRONTERA

13. En virtud del párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre la Agricultura*, los Miembros de la OMC están obligados a no mantener, adoptar ni restablecer medidas del tipo de las que se ha prescrito se conviertan en derechos de aduana propiamente dichos.

14. La nota 1 del párrafo 2 del artículo 4 presenta ejemplos de medidas no arancelarias prohibidas, como las restricciones cuantitativas de la importación y los regímenes de licencias de importación discrecionales, así como una categoría residual de medidas similares aplicadas en la frontera que no sean derechos de aduana propiamente dichos. Si un Miembro adopta o mantiene una medida no arancelaria enumerada en la nota 1, ese Miembro infringe el párrafo 2 del artículo 4.

15. Siguiendo el criterio adoptado en el asunto *Turquía - Arroz*, es preciso evaluar la condición de la insuficiencia nacional impuesta por Indonesia para determinar si constituye una restricción cuantitativa de la importación mediante una prohibición o restricción de las importaciones de productos específicos si no se cumple la condición de insuficiencia nacional.

16. También puede evaluarse la condición de la insuficiencia nacional para determinar si constituye una licencia de importación discrecional inadmisible al no proporcionar ningún criterio para determinar la existencia de insuficiencia nacional.

17. Si no se determina que la condición de la insuficiencia nacional es una restricción cuantitativa de la importación o una licencia de importación discrecional, puede evaluarse para determinar si es una medida "similar" por tener suficiente parecido o semejanza con una restricción cuantitativa de la importación o una licencia de importación discrecional.

18. De manera análoga, los estrictos plazos de solicitud y los breves períodos de validez y la prescripción en materia de uso final pueden evaluarse para determinar si son restricciones cuantitativas a las importaciones o medidas "similares" por tener un efecto limitativo en la cantidad de las importaciones.

ANEXO D-5

RESUMEN DE LOS ARGUMENTOS DE LA UNIÓN EUROPEA

I. PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO XI DEL GATT DE 1994

1. El párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 contiene uno de los principios fundamentales del sistema jurídico del GATT y la OMC[1]: la prohibición general de las restricciones cuantitativas.

2. El párrafo 1 del artículo XI prevé la eliminación de las restricciones o prohibiciones a la importación o a la exportación, aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas.

3. El Órgano de Apelación se ha basado en la definición del término "*prohibition*" ("prohibición") como "*a legal ban on the trade or importation of a specified commodity*" (una prohibición legal impuesta al comercio o a la importación de un determinado producto)".[2]

4. En las mismas diferencias, el Órgano de Apelación hizo referencia al término "*restriction*" ("restricción") como "*[a] thing which restricts someone or something, a limitation on action, a limiting condition or regulation*" (algo que restringe a alguien o algo, una limitación de la acción, una condición o reglamentación limitativa) y, por lo tanto, en términos generales a algo que tiene un efecto limitativo.[3]

5. El empleo del término "cuantitativas" en el título del artículo XI indica que este artículo solo hace referencia a aquellas prohibiciones y restricciones "que limitan la cantidad o cuantía de un producto importado o exportado".[4] "[E]sta disposición no abarca simplemente *cualquier* restricción o prohibición".[5] Por tanto, el término "cuantitativas" que figura en el título del artículo XI informa el sentido de los términos "prohibición" y "restricción". El Órgano de Apelación enfatiza que debe ser una prohibición o restricción "a la importación ... o a la exportación o a la venta para la exportación". A juicio del Órgano de Apelación, "no toda condición o carga impuesta a la importación o exportación será incompatible con el artículo XI, sino únicamente las que sean limitativas, es decir, las que limiten la importación o exportación de productos".[6] La Unión Europea coincide con la interpretación del Órgano de Apelación de que "no es necesario demostrar [la repercusión de una restricción] cuantificando los efectos de la medida en litigio". Antes bien, el "diseño, la arquitectura y la estructura reveladora ... considerados en su contexto pertinente"[7] deben en opinión de la Unión Europea poner de manifiesto un aspecto cuantitativo discernible, en forma de un efecto limitativo en la cantidad o el valor de un producto importado/exportado.

6. Al evaluar si la medida en litigio es compatible con el párrafo 1 del artículo XI, debe aplicarse un criterio en el que el contenido prevalezca sobre la forma.[8] Esto implica que tal restricción puede imponerse *de jure* o *de facto*.[9]

7. A juicio de la Unión Europea, Indonesia aplica un conjunto de medidas que -de diferentes formas- son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Algunas de las medidas constituyen prohibiciones absolutas. Algunas otras medidas impuestas por Indonesia

[1] Informe del Grupo Especial, *Turquía - Textiles*, párrafo 9.63

[2] Informes del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.217, donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 319 (donde se cita el Shorter Oxford English Dictionary, sexta edición, W.R. Trumble y A. Stevenson (editores) (Oxford University Press, 2007), volumen 2, página 2.363).

[3] Informes del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.217, donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 319 (donde se cita el Shorter Oxford English Dictionary, sexta edición, W.R. Trumble y A. Stevenson (editores) (Oxford University Press, 2007), volumen 2, página 2.553).

[4] Informes del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.217, donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 320.

[5] Informes del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.217.

[6] Informes del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.217.

[7] Informes del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.217.

[8] Informe del Grupo Especial, *India - Automóviles*, párrafo 7.271.

[9] Informe del Grupo Especial, *Argentina - Pieles y cuero*, párrafo 11.17.

prohíben las importaciones de ciertos productos en ciertas circunstancias. Algunas de las medidas indonesias imponen límites numéricos a las importaciones. A juicio de la Unión Europea, los tres tipos de medidas son claramente "prohibiciones" o, respectivamente, "restricciones" a los efectos del párrafo 1 del artículo XI. Otro tipo más de medidas afecta a la situación de competencia de los importadores. Estas medidas también son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI en tanto en cuanto tengan un *aspecto cuantitativo discernible*, en forma de un efecto limitativo en la cantidad o el valor de un producto importado/exportado.

II. EL PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 4 DEL ACUERDO SOBRE LA AGRICULTURA

8. En tanto en cuanto una medida sea del tipo de las enumeradas en la nota 1 del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, una medida aplicada en la frontera que imponga prohibiciones o restricciones incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 también da lugar a una infracción del párrafo 2 del artículo 4.[10] Sin embargo, este paralelismo entre el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura solo parece adecuado si el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 no se interpreta de manera demasiado amplia, es decir, si se interpreta de manera que no *toda* condición a la importación puede quedar comprendida en el ámbito de aplicación párrafo 1 del artículo XI.

9. Si eso es así y se aplican consideraciones paralelas, entonces las medidas que están abarcadas por el párrafo 2 del artículo 4 pueden distinguirse de las que no lo están tomando en consideración argumentos similares a los examinados *supra*, con respecto al párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

III. RÉGIMEN DE IMPORTACIÓN EN SU CONJUNTO

10. A efectos de determinar si cinco prescripciones relacionadas con el comercio actuaban de manera tal que constituían una medida *única*, el Grupo Especial que examinó la diferencia *Argentina - Medidas relativas a la importación* tuvo en cuenta tres factores: a) la forma en que los reclamantes habían presentado sus alegaciones con respecto a las medidas; b) la posición del demandado; y c) la manera en que las prescripciones actuaban y se relacionaban entre sí, para determinar si cabía considerar que fueran autónomas o independientes.[11] El Grupo Especial constató que las prescripciones en cuestión constituían una medida única. La constatación del Grupo Especial de que estas prescripciones se relacionaban entre sí se basó principalmente en dos consideraciones. La primera fue que "en muchos casos para los cuales ha[bía] pruebas", el Miembro de la OMC había impuesto una combinación de prescripciones a los operadores económicos.[12] Esto, a juicio del Grupo Especial, era indicación de la existencia de una "única medida global".[13] A juicio del Grupo Especial, tal indicación no se contradecía con el hecho de que las prescripciones *se pudieran* imponer por separado.[14] El segundo aspecto fundamental para el Grupo Especial era que "parec[ía] que las prescripciones constitu[ía]n elementos diferentes que contribu[ía]n en distintas combinaciones y grados, como parte de una medida única, a la realización de los objetivos comunes que orienta[ba]n [la política comercial de ese Miembro de la OMC]. Considerar cada [restricción] por separado iría por lo tanto en contra de la naturaleza de la medida, y establecería una segmentación artificial que no se correspondería exactamente con la manera en que la medida act[uab]a en la práctica. Asimismo, una consideración particular de las prescripciones no recogería algunas de las principales características de la medida [...], concretamente su flexibilidad y versatilidad".[15]

11. Habiendo considerado las pruebas presentadas por los reclamantes y el demandado, la Unión Europea observa que los objetivos proclamados de Indonesia son la autosuficiencia alimentaria y el fomento de la producción nacional. Cada uno de los componentes del régimen de licencias de importación indonesio está imbuido de este objetivo. La Unión Europea coincide con

[10] Por ejemplo, informe del Grupo Especial, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna,* párrafo 762.
[11] Informes de los Grupos Especiales, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.222.
[12] Informes de los Grupos Especiales, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.225.
[13] Informes de los Grupos Especiales, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.227.
[14] Informes de los Grupos Especiales, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.227.
[15] Informes de los Grupos Especiales, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.228.

los reclamantes[16] y con Australia en su calidad de tercero[17] en que estos regímenes de licencias de importación en su conjunto imponen una restricción aún mayor a las importaciones de animales y productos del reino animal, por un lado, y a los productos hortícolas por el otro, que sus componentes por separado. Establecer una segmentación artificial entre los diferentes elementos aplicados a las importaciones no se correspondería exactamente con la forma en que el régimen de licencias de importación actúa en la práctica con respecto a los animales y los productos del reino animal, por un lado, y con respecto a los productos hortícolas por el otro. A juicio de la Unión Europea, además las distintas prescripciones que forman parte del régimen, el Grupo Especial también debe considerar el efecto del régimen de licencias de importación de Indonesia sobre las importaciones de animales y productos de origen animal en su conjunto, y también debe considerar el efecto del régimen de licencias de importación sobre los productos hortícolas en su conjunto.

IV. EFECTOS EN EL COMERCIO

12. En el párrafo 71 de su primera comunicación escrita, Indonesia señala que "los reclamantes no han incluido en el expediente ninguna prueba de que los volúmenes de importación *totales* hayan disminuido como resultado de los plazos de solicitud o los períodos de validez de las licencias de importación" (las cursivas figuran en el original). Indonesia hace declaraciones similares a lo largo de su comunicación. La Unión Europea está de acuerdo con los grupos especiales que examinaron en los asuntos *Colombia - Puertos de entrada* y *Argentina - Medidas relativas a las importación* en que "en la medida en que un reclamante pudiera demostrar una infracción del párrafo 1 del artículo XI sobre la base del diseño, la estructura y la arquitectura de la medida, 'no sería necesario examinar los volúmenes del comercio o la existencia de un nexo causal entre la medida y sus efectos en dichos volúmenes'".[18] A juicio de la Unión Europea, el efecto limitativo de las medidas indonesias dimana del diseño de estas medidas. Simplemente no había ninguna necesidad de que los reclamantes presentaran pruebas del efecto en los volúmenes comerciales. A pesar de esto, de hecho, los reclamantes han presentado cuantiosas pruebas cuantitativas.

V. ARTÍCULO XX DEL GATT DE 1994

13. Indonesia se basa en tres excepciones previstas en los apartados a), b) y d) del artículo XX del GATT de 1994 para justificar sus medidas.

14. En primer lugar, la excepción relativa a la "moral pública". Indonesia alega que a efectos de "impedir que se engañe a los consumidores sobre si determinados productos alimenticios son Halal"[19], limita "los productos hortícolas importados a usos que naturalmente exigen algún grado de etiquetado".[20] La UE entiende que el sistema funciona de forma que los importadores deben traspasar las importaciones de productos hortícolas a un distribuidor, estando los distribuidores autorizados a venderlos en los mercados tradicionales. De ser así, Indonesia no ha explicado por qué estas restricciones que se aplican específicamente a los importadores deberían justificarse. En el caso de los productos del reino animal importados, la UE entiende que Indonesia exige que dichos productos sean Halal (con la excepción de los productos procedentes de mataderos de porcinos).[21] Sobre esta base, la UE se pregunta en qué forma se verían engañados los consumidores si esos productos se venden en los mercados tradicionales.

15. En segundo lugar, Indonesia alega que algunas de sus medidas son "necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales", en el sentido del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994. No hay pruebas de que las medidas indonesias sean "necesarias" e Indonesia tampoco parece haber considerado la posibilidad de adoptar medidas menos restrictivas del comercio. Las referencias que hace Indonesia al apartado b) del artículo XX deben desestimarse.

---

[16] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 198-202 y 271-277; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 210-216; 250-254; 317-326; y 359-364.

[17] Comunicación escrita de Australia en calidad de tercero, párrafo 60.

[18] Informes de los Grupos Especiales, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 6.264, donde se cita el informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.252.

[19] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 159.

[20] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 159.

[21] Comunicación escrita presentada por Australia en calidad de tercero, párrafo 93.

16. En tercer lugar, Indonesia se basa en el apartado d) del artículo XX con respecto a algunas de sus medidas. La Unión Europea no ve cuáles son las leyes o los reglamentos concretos cuya observancia Indonesia alega que pretenden lograr las medidas. La Unión Europea también considera que Indonesia no ha presentado suficientes pruebas ni considerado la existencia de una "necesidad" ni de "alternativas razonablemente disponibles".

17. Con respecto a los tres supuestos motivos de justificación (los apartados a), b) y d)), también debe señalarse que no satisfacen las condiciones del párrafo introductorio del artículo XX porque, a juicio de la UE, las medidas constituyen parte esencial de la política proclamada de autosuficiencia alimentaria y, por lo tanto, son una restricción encubierta al comercio internacional.

ANEXO D-6

RESUMEN DE LOS ARGUMENTOS DEL JAPÓN

I. Medidas con efectos limitativos con arreglo al párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994

1. El Japón considera que el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 no impone un umbral elevado con respecto a los efectos limitativos que debe tener una medida para constituir una "restricción". Antes bien, puede constatarse que una medida tiene efectos limitativos cuando *limita las oportunidades de competencia de los productos importados*[1] *limitando las oportunidades de importación*.[2]

2. Esta interpretación es congruente con asuntos anteriores en los que se ha constatado la existencia de efectos limitativos derivados de una amplia gama de perspectivas y características de la medida en litigio. Tales características no se limitan a límites numéricos a las importaciones explícitos, sino que también incluyen incertidumbres acerca de si están permitidas las importaciones, el hecho de que los importadores no estén autorizados a importar tanto como quieran o necesiten, etc.[3]

3. Las tres consideraciones siguientes también respaldan una interpretación amplia del concepto de "efectos limitativos" y, por consiguiente, del término "restricción" en el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, como se aduce *supra.* En primer lugar, es un principio fundamental del GATT de 1994 que los aranceles, que han de reducirse mediante concesiones recíprocas y aplicarse sobre una base NMF, son la única forma preferida y aceptable de protección en la frontera, mientras que otros tipos de medidas restrictivas del comercio están prohibidas salvo que estén excluidas expresamente a tenor del párrafo 2 del artículo XI o se justifiquen al amparo de las excepciones explícitas previstas en el artículo XX del GATT de 1994.[4]

4. En segundo lugar, las medidas que están excluidas de la prohibición establecida en el párrafo 1 del artículo XI están estipuladas específicamente en el propio párrafo 1 del artículo XI ("derechos de aduana, impuestos u otras cargas") y en el párrafo 2 del artículo XI. Estas exclusiones expresas indican que se pretendía que todas las demás medidas con efectos limitativos estuvieran prohibidas en virtud del párrafo 1 del artículo XI.

5. En tercer lugar, la aplicación de un umbral elevado para los efectos limitativos podría dar lugar a la elusión de las disciplinas del GATT al permitir la imposición de medidas que limiten las oportunidades de competencia de los productos importados a través de las limitaciones a la importación, pero no tengan ningún objetivo de política subyacente justificable. Por el contrario, una medida relativa a la importación (incluidos los procedimientos o las formalidades que deban seguirse para importar) que tenga el efecto de limitar las oportunidades de importación pero obedezca a fines legítimos de política pública (como verificar los riesgos sanitarios/ambientales de determinados productos importados) podría justificarse al amparo de las excepciones generales previstas en el artículo XX del GATT, siempre y cuando se hayan cumplido las demás prescripciones específicas establecidas en esa disposición (como el párrafo introductorio o las

[1] Informe del Grupo Especial, *Argentina - Pieles y cueros*, WT/DS155/R, 16 de febrero de 2001, párrafo 11.20 (sin cursivas en el original), donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Japón- Bebidas alcohólicas II*, WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R, 4 de octubre de 1996, página 16 y el informe del Órgano de Apelación, *Corea - Bebidas alcohólicas*, WT/DS75/AB/R, WT/DS84/AB/R, 18 de enero de 1999, párrafos 119, 120 y 127. Esta constatación se menciona en el informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, WT/DS366/R, 27 de abril de 2009, párrafo 7.236.

[2] Informe del Grupo Especial, *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos,* WT/DS302/R, 26 de noviembre de 2004, párrafo 7.261.

[3] Informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.240, informe del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, WT/DS438/444/445/R, 26 de junio de 2014, párrafo 6.474 (no revocado por el Órgano de Apelación).

[4] Véase el informe del Órgano de Apelación, *India - Derechos de importación adicionales*, WT/DS360/AB/R, 26 de junio de 2014, párrafo 159, donde se señala también el informe del Grupo Especial, *Turquía - Textiles*, WT/DS34/R, 31 de mayo de 1999, párrafo 9.63.

prescripciones relativas a la necesidad/relación en cada apartado). Por consiguiente, las restricciones a la importación que obedecen a objetivos de política justificables se podrían abordar debidamente en el marco de las disciplinas del GATT, y no se da el caso de que las restricciones al comercio legítimas estén irrazonablemente prohibidas en virtud de una interpretación amplia del concepto de efecto limitativos.

6. Con respecto al argumento de los reclamantes de que los procedimientos para el trámite de licencias de importación utilizados para aplicar una restricción subyacente y que tienen un efecto limitativo o restrictivo adicional pueden ser incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación[5], el Japón entiende que dichos procedimientos, que son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, podrían justificarse al amparo del apartado d) del artículo XX del GATT de 1994, siempre y cuando su medida subyacente no sea incompatible con el GATT, y en la medida en que cumplan todas las demás prescripciones del párrafo introductorio y el apartado d) del artículo XX del GATT de 1994. La posibilidad de recurrir al apartado d) del artículo XX en estas circunstancias también respalda una interpretación amplia del concepto de "efectos limitativos" y por ende del alcance de las medidas prohibidas como "restricciones" con arreglo al párrafo 1 del artículo XI.

7. El Japón desea asimismo formular observaciones sobre dos argumentos concretos formulados por Indonesia con respecto al efecto limitativo. En primer lugar, Indonesia parece recalcar que el efecto limitativo debería ser "cuantitativo"[6] en la medida que aduce que es preciso cuantificar los efectos.[7] Indonesia también parece aducir que se necesita una demostración de efectos reales en el comercio para establecer el efecto limitativo cuando afirma que "los reclamantes no han presentado prueba alguna de que la prescripción de realización haya tenido una repercusión desfavorable en las corrientes comerciales".[8] Sin embargo, el Órgano de Apelación ha aclarado que "no es necesario demostrar esta limitación cuantificando los efectos de la medida en litigio; esos efectos limitativos se pueden demostrar a través del diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de la medida en litigio considerados en su contexto pertinente".[9] Por lo tanto, la necesidad de establecer la existencia de efectos en el comercio en el marco del párrafo 1 del artículo XI ha sido claramente rechazada. Además, el Japón considera que basta que la medida tenga *efectos en las oportunidades de importación* y que también basta que *la limitación a la cantidad o cuantía se demuestre cualitativamente mediante* un examen de *la estructura de la medida.*

8. En segundo lugar, Indonesia también aduce que las medidas deben ser "el resultado directo de la acción del gobierno y no estar dictadas por actos de partes privadas".[10] El Japón observa, sin embargo, que las medidas con efectos limitativos constituyen "restricciones" aunque haya algunos actos de partes privadas, siempre que se induzca a los actores privados a realizar ciertos actos en respuesta a la limitación de las oportunidades de importación, debido al diseño, la arquitectura y la estructura de la medida. En este caso, las medidas identificadas por los reclamantes son indudablemente atribuibles al Gobierno de Indonesia y los actos de partes privadas alegados por Indonesia son el resultado inevitable del diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de dichas medidas.

II. Invocación por Indonesia del artículo XX del GATT de 1994

9. La carga que incumbe al demandado de demostrar que la medida impugnada cumple todas las prescripciones del artículo XX[11] incluye no solo la carga de invocar la disposición, sino también la de fundamentar su defensa con argumentos y pruebas suficientes para establecer una

[5] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 381-384 y primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 420 (donde se cita el informe del Grupo Especial, *China- Materias primas*, párrafos 7.955 y 7.957).

[6] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 116.

[7] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 135, 152, 156 y 165.

[8] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 141. Véase también el párrafo 161.

[9] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.217.

[10] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 119.

[11] Véase, por ejemplo, el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gasolina*, páginas 22 y 23; informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camarones (Tailandia)/Estados Unidos - Directivas sobre fianzas aduaneras*, párrafo 300.

presunción *prima facie*.[12] El Japón se pregunta si lo que presentó Indonesia en su primera comunicación escrita con respecto al artículo XX es suficiente para establecer una presunción *prima facie,* y para satisfacer la carga que en última instancia corresponde a Indonesia en el marco del artículo XX. Efectivamente, Indonesia solo hace referencias breves al artículo XX, sin formular argumentos específicos sobre los elementos que debe establecer en el marco de esa disposición.

10. La invocación por Indonesia de los apartados a), b) y d) carecen de especificidad. Por ejemplo, Indonesia no identifica las leyes o los reglamentos compatibles con el GATT cuya observancia supuestamente pretenden lograr las medidas impugnadas de conformidad con el apartado d).

11. Indonesia tampoco respalda su alegación de que las medidas impugnadas son "necesarias". Si bien la jurisprudencia de la OMC ha identificado tres factores que deben sopesarse y confrontarse en el marco de la prueba de la "necesidad", a saber, i) la importancia del objetivo de política perseguido, ii) el grado de restricción del comercio de la medida y iii) la contribución de la medida al objetivo de política[13], Indonesia no ha presentado argumentos ni pruebas que permitan efectuar una evaluación, especialmente para los dos últimos factores.

12. Por ejemplo, en lo que respecta a las limitaciones relativas al uso final, Indonesia alega que están justificadas al amparo del apartado a) basándose en los supuestos requisitos Halal. Indonesia añade que una medida alternativa de etiquetado no es viable, y que la mejor forma de lograr el objetivo es limitar los usos y los canales de distribución de los productos importados a aquellos que ofrecen más posibilidades de que los vendedores proporcionen información fidedigna para el uso final (por ejemplo, enumerar los artículos alimenticios en los menús de los restaurantes).[14] Sin embargo, la prescripción de uso final es sumamente restrictiva del comercio porque prohíbe cualquier transferencia directa de cualquier producto importado a los consumidores y comerciantes minoristas independientemente de que dichos productos sean o no realmente compatibles con los requisitos Halal, mientras que no hay restricciones paralelas para los canales de distribución de los productos nacionales debido a la presunción de que los consumidores pueden elegir correctamente alimentos compatibles con los requisitos Halal sin intervención gubernamental en el mercado. Por lo tanto, el Japón duda de que la medida sea "necesaria" para lograr el objetivo proclamado de impedir equívocos de los consumidores sobre si los alimentos son compatibles o no con la ley islámica.

13. Considerando que el objeto del artículo XX no es solo proteger el derecho de un Miembro a perseguir determinados objetivos no comerciales, sino también equilibrar este derecho con el deber de ese mismo Miembro de respetar los derechos convencionales de los demás Miembros[15], el Japón considera que es de fundamental importancia que un Miembro que invoque el artículo XX identifique el objetivo de política con suficiente especificidad y que presente pruebas y argumentos suficientes para confirmar que la medida es necesaria para lograr los objetivos específicamente identificados, sopesando y ponderando los factores antes mencionados, y no constituye un medio de discriminación arbitrario o injustificable ni una restricción encubierta al comercio internacional.

III. Los argumentos de Indonesia basados en la condición de país en desarrollo o sus recursos limitados

14. Indonesia hace referencia en varias oportunidades a su condición de país en desarrollo y sus recursos limitados, particularmente en el contexto de su invocación del artículo XX a efectos de la justificación de sus medidas.[16] Sin embargo, no hay fundamento alguno para aplicar el artículo XX de manera más flexible ni para atenuar la carga de la prueba debido a los recursos limitados o la condición de país en desarrollo del Miembro que invoca la defensa. Antes bien, el Órgano de Apelación ha reconocido que en el contexto de la evaluación de la "necesidad", la capacidad de un Miembro puede ser pertinente a la consideración de si una medida alternativa está razonablemente

[12] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Juegos de azar*, párrafo 323; informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camarones (Tailandia)/Estados Unidos - Directivas sobre fianzas aduaneras*, párrafo 300; informe del Órgano de Apelación, *Tailandia - Cigarrillos (Filipinas)*, párrafo 180.

[13] Informe del Órgano de Apelación, *Corea -Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafos 162-165; informe del Órgano de Apelación, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 178.

[14] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 158, 159 y 166.

[15] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camarones*, párrafos 156 y 159.

[16] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 4, 9, 136, 140 y 142.

disponible.[17] Por tanto, en el contexto del artículo XX del GATT de 1994, la condición de país en desarrollo y los recursos limitados de un país podrían abordarse y tenerse en cuenta debidamente al sopesar y ponderar los factores pertinentes y la carga de probar el cumplimiento de las prescripciones del artículo XX no debería disminuir por la mera invocación de la condición de país en desarrollo.

15. El Japón observa también que Indonesia hace especial hincapié en la limitación de sus recursos financieros, humanos y de otro tipo.[18] A este respecto, el Japón está de acuerdo con Australia en que "la explicación de Indonesia haría pensar que estas medidas están concebidas para servir a fines de asignación de recursos" y en que las "medidas para lograr la observancia compatibles con la OMC no entrañan un traslado oneroso [a los bienes importados y a los vendedores minoristas de bienes importados] de costos de observancia que de ordinario recaen en el erario público del Miembro".[19]

IV. La cuestión del "contenido variable"

16. El Japón comparte la preocupación de los Estados Unidos por la cuestión conocida como el "contenido variable". Como "Indonesia ha efectuado, *una y otra vez*, modificaciones de los regímenes de licencias de importación"[20], los Estados Unidos recordaron el objetivo del sistema de solución de diferencias de la OMC, es decir, "hallar una solución positiva a las diferencias", y subrayaron que "Indonesia no puede eludir el examen en el marco del ESD de sus regímenes de licencias de importación y las prohibiciones y restricciones que los componen *modificando o sustituyendo sus normas continuamente*".[21]

17. En el asunto *Chile - Sistema de bandas de precios,* el Órgano de Apelación observó que los instrumentos jurídicos que se modifican o sustituyen *durante* las actuaciones de los grupos especiales podrían ser objeto de constataciones de los grupos especiales, en tanto en cuanto la medida *siga siendo esencialmente la misma*.[22] Puede haber otras circunstancias que justifiquen que los grupos especiales puedan formular constataciones sobre medidas posteriores al establecimiento. Este tipo de criterio flexible es útil para evitar la elusión y contribuye a *"hallar una solución positiva"* a la diferencia[23] y una "pronta solución" de la cuestión.[24] Por consiguiente, el Japón considera que si el demandado modifica o sustituye los reglamentos en que se basan los regímenes de licencias de importación en litigio *durante* las presentes actuaciones del Grupo Especial y dichos regímenes siguen siendo esencialmente los mismos, sería apropiado que el Grupo Especial examinara las medidas.

[17] Informe del Órgano de Apelación, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 171.
[18] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 4, 136, 140 y 142.
[19] Comunicación de Australia en calidad de tercero, párrafos 88 y 89 (donde se cita informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna*, párrafo 181).
[20] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 5 (sin cursivas en el original).
[21] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 6 (sin cursivas en el original).
[22] Informe del Órgano de Apelación, *Chile - Sistema de bandas de precios*, WT/DS207/AB/R, 23 de septiembre de 2002, párrafo 139.
[23] Párrafo 7 del artículo 3 del ESD (sin cursivas en el original).
[24] Párrafo 3 del artículo 3 del ESD.

ANEXO D-7

RESUMEN DE LOS ARGUMENTOS DE COREA

1. Corea opina que los Miembros de la OMC tienen derecho a perseguir objetivos legítimos de reglamentación y de política pública a nivel nacional, incluidos los de salud pública. El derecho a reglamentar debe protegerse como un derecho soberano de todos los Miembros, y está suficientemente reflejado en el GATT de 1994, así como en el Acuerdo sobre la Agricultura.

2. Por otra parte, Corea tiene presente el otro pilar del sistema de comercio de la OMC, que consiste en garantizar que "los intercambios comerciales tengan lugar de la forma más fluida, previsible y libre posible". Para resolver esta diferencia, es importante encontrar el equilibrio adecuado entre la persecución de objetivos de salud pública, por un lado, y el libre comercio, por otro.

3. Indonesia utiliza lo que según dice es un régimen de licencias de importación transparente y automático compatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura. Sin embargo, Corea observa que, conforme a lo dispuesto en la reglamentación de Indonesia, las solicitudes de aprobaciones de importación solo se pueden presentar si se cumplen determinadas restricciones rigurosas, entre las que se incluyen la propiedad de la capacidad de almacenamiento y del material de transporte, y un plazo máximo de seis meses desde el momento de la cosecha para la importación de productos hortícolas frescos. Pedimos al Grupo Especial que, al examinar la alegación de Indonesia de que su régimen de licencias de importación es transparente, automático y compatible con las normas de la OMC, considere en qué medida es factible y viable para los solicitantes cumplir esas prescripciones.

4. Indonesia afirma que el precio de referencia de los chiles y los chalotes, en virtud del cual se prohíbe la importación de esos productos cuando el precio de mercado en Indonesia cae por debajo del precio umbral, tiene escasa o nula repercusión en el otorgamiento de las recomendaciones relativas a la importación de productos hortícolas (RIPH) y, por consiguiente, no está comprendido en el ámbito de aplicación del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura. A este respecto, el Grupo Especial ha de formular una vez más una determinación fáctica acerca del efecto que tiene el precio de referencia en la determinación de la cantidad de chiles y chalotes importada en Indonesia. Corea considera que la prescripción en materia de precios de referencia actúa no solo como una prohibición tajante de la importación cuando los precios son bajos, sino también como un elemento disuasorio del comercio y una fuente de incertidumbre para los importadores cuando los precios se sitúan por encima del umbral.

5. Además, Indonesia asevera que la obligación que impone a los importadores de indicar el puerto de entrada no es en absoluto onerosa y, por lo tanto, queda fuera del ámbito del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura. Indonesia aduce que los importadores pueden elegir libremente entre múltiples puertos designados. Sin embargo, según nuestra experiencia, la medida pertinente, la Orden Nº 42/Permatan/OT.140/6/2012 del Ministerio de Agricultura, dictada en septiembre de 2012, ha reducido de forma significativa el número de puertos de entrada utilizables, que antes eran ocho y han pasado a ser tres, además de un aeropuerto. La Orden también ha dado lugar a una intensificación de las inspecciones y a la adopción de un sistema de contingentes en esos puertos de entrada.

6. Convenimos con la Unión Europea en que el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 no prohíbe todas y cada una de las condiciones que gravan las importaciones o repercuten de manera negativa en estas. No obstante, el Órgano de Apelación ha afirmado en constataciones anteriores que una medida puede constituir una infracción del párrafo 1 del artículo XI del GATT incluso si no se imponen límites numéricos a las importaciones, por ejemplo, cuando las oportunidades de competencia de los productos importados se ven afectadas desfavorablemente. En este caso, Corea estima que los efectos perjudiciales de las medidas de Indonesia en las importaciones dejan poco margen para la ambigüedad o la duda en cuanto a si se ha satisfecho el umbral que establece el párrafo 1 del artículo XI del GATT.

7. En síntesis, estimamos que los efectos acumulativos de las medidas de Indonesia en litigio (los plazos limitados en que los importadores pueden solicitar permisos de importación, la

restricción de los puertos de entrada que pueden escoger los importadores, la prescripción de tener la capacidad de almacenamiento en propiedad y el sistema de precios de referencia) alcanzan un nivel que permite considerar que en la práctica estas imponen restricciones cuantitativas de las importaciones. Ello, a nuestro juicio, constituye una infracción del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y, a su vez, del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.

ANEXO D-8

RESUMEN DE LOS ARGUMENTOS DE NORUEGA

I. EL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO XI DEL GATT DE 1994 Y LAS CONDICIONES DE LICENCIA FIJAS

1. Al parecer, no hay desacuerdo entre las partes en la diferencia en cuanto a que el término "restricción" que figura en el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 debe interpretarse como algo que tiene un *"efecto limitativo"*, lo que también ha sido confirmado por numerosos grupos especiales.[1] Además, las partes parecen coincidir en que las únicas medidas excluidas del ámbito de aplicación de la disposición son las que adoptan la forma de "derechos de aduana, impuestos u otras cargas".[2]

2. En su primera comunicación escrita, Indonesia afirma que "[u]n Miembro 'impon[e] [o] mant[iene]' medidas cuando estas son el resultado directo de la actuación del gobierno y no cuando obedecen a la intervención de agentes privados".[3] Parece que Indonesia entiende que los reclamantes aducen que los importadores no pueden indicar sus propias condiciones de importación en sus licencias de importación en consonancia con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.[4] Según Indonesia, esas "condiciones de importación autoimpuestas" no son medidas "imp[uestas] [o] manten[idas]", por Indonesia, lo cual es uno de los requisitos que se deben cumplir para que algo pueda ser considerado una restricción en el sentido del párrafo 1 del artículo XI.[5] El argumento de Indonesia parece basarse en el hecho de que el régimen prevé que los importadores definan inicialmente las condiciones consignando en sus solicitudes de licencias de importación el tipo concreto de productos que se importarán, el país de origen de los productos y el puerto de entrada a través del cual se introducirán los productos en Indonesia. A juicio de Noruega, esto parece ser una interpretación errónea de los argumentos de los reclamantes y no guarda relación con la *medida* en litigio.

3. Según la interpretación que hace Noruega de las primeras comunicaciones escritas presentadas, respectivamente, por Nueva Zelandia y los Estados Unidos, su argumento es que lo que constituye la restricción es el hecho de que las condiciones de licencia que figuran en las recomendaciones relativas a la importación de productos hortícolas (RIPH) y en las aprobaciones de importación sean *fijas* y *no puedan ser modificadas* en el curso de un semestre, puesto que está prohibido apartarse de esas condiciones.[6] A este respecto, es importante tener presente que el período de validez tanto de las RIPH como de las aprobaciones de importación expedidas es de seis meses. Como han subrayado los reclamantes, grupos especiales anteriores han constatado que medidas que imponen el mismo tipo de límites que los que figuran en el régimen de importación de Indonesia infringen el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.[7] Por ejemplo, el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Colombia - Puertos de entrada* llegó a la conclusión de que las restricciones que limitaban la entrada de las importaciones procedentes de Panamá a dos puertos de Colombia limitaban las "oportunidades competitivas" y, en consecuencia, tenían un efecto limitativo de las importaciones procedentes de Panamá, en contra de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XI.[8] Además, en el asunto *India - Automóviles*, el Grupo Especial constató que una medida que en la práctica diera por resultado que los importadores no tuvieran "la libertad de importar tanto[] ... como de otro modo podrían importar" constituía una restricción.[9]

---

[1] Véanse, por ejemplo, los informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 319 y *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.217.

[2] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 207; primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 142; y primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 118-120.

[3] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 119.

[4] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 137.

[5] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 138.

[6] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 221; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 161.

[7] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 227; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 165 y 166.

[8] Informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafo 7.274.

[9] Informe del Grupo Especial, *India - Automóviles*, párrafo 7.320.

Así pues, Noruega está de acuerdo con los reclamantes en que el hecho de que los importadores se vean impedidos de responder a las oscilaciones del mercado y a otros factores que habitualmente afectan a la importación en el curso de los períodos de validez, así como de tener en cuenta otros factores relacionados con la importación que no hayan previsto al inicio del período de validez, tendrá un efecto limitativo del comercio. En cuanto a la medida impugnada, no se trata por tanto de *"agentes privados que determinan las condiciones de las licencias de importación"*, como afirma Indonesia[10], sino de la medida que limita lo que los importadores pueden importar.

4. El hecho de que los importadores sean "libres de alterar sus condiciones de importación entre una solicitud de licencia y la siguiente"[11] no modifica el hecho de que esa limitación tiene un efecto limitativo a lo largo de los seis meses de un semestre dado. Además, también hay que tener presente que las oportunidades de importación por lo que respecta a la disponibilidad de productos, etc. puede cambiar de un semestre a otro. No se puede dar por sentado que aquello que una empresa tiene "una intención y una capacidad [...] de exportar"[12] en un momento dado también será pretendido y estará disponible muchos meses después. En cualquier caso, se tratará de una restricción del comercio contraria al párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

II. POSIBILIDAD DE INVOCAR EL GATT DE 1994 EN RELACIÓN CON EL PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 4 DEL ACUERDO SOBRE LA AGRICULTURA

5. Desde un principio, la parte introductoria del artículo XX del GATT de 1994 se refiere expresamente al propio GATT, al subrayar que "ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que [se] adopte[n] o aplique[n]" las medidas específicas enumeradas en la disposición. Sin embargo, el Órgano de Apelación ha sostenido que el artículo XX también se podría invocar como defensa en relación con disposiciones distintas a las del GATT.[13]

6. Algunos acuerdos abarcados contienen una referencia al artículo XX, como el Acuerdo sobre las MIC, que incorpora expresamente el derecho a invocar todas las excepciones del GATT de 1994. A este respecto, Noruega observa que el Grupo Especial encargado del asunto *Materias primas* indicó que "el fundamento jurídico para aplicar las excepciones del artículo XX a las obligaciones MIC radica en el texto incorporado al Acuerdo sobre las MIC, no en el texto del artículo XX del GATT de 1994".[14] Otros acuerdos abarcados, como el AGCS, el Acuerdo sobre los ADPIC, el Acuerdo OTC y el Acuerdo MSF, contienen sus propias excepciones o prevén sus propias flexibilidades.

7. En su primera comunicación escrita, Indonesia invoca el artículo XX del GATT de 1994 como excepción al párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.[15] Según Indonesia, el Grupo Especial que examinó el asunto *Chile - Sistema de bandas de precios* confirmó esa interpretación.

8. La jurisprudencia de la OMC proporciona una orientación limitada sobre la relación entre el artículo XX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre la Agricultura. Noruega agradecería que el Grupo Especial aclarase esta cuestión. También es importante porque tanto el artículo XI del GATT como el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura tratan de las restricciones cuantitativas.

9. Observamos que el Acuerdo sobre la Agricultura no contiene cláusulas de excepciones generales, ni una referencia a las excepciones del GATT de 1994 como ocurre con el Acuerdo sobre las MIC. Convenimos con Indonesia en que la nota 1 al párrafo 2 del artículo 4 ofrece orientación acerca del alcance de la disposición. Sin embargo, no interpretamos necesariamente la nota en el sentido de que dispone que el artículo XX es un *fundamento jurídico* para una excepción que un Miembro de la OMC puede invocar *como tal* para justificar infracciones del párrafo 2 del artículo 4. En el asunto *Chile - Sistema de bandas de precios*, el Grupo Especial aludió a la nota 1 al párrafo 2 del artículo 4 en el sentido de que "excluye del ámbito de aplicación del párrafo 2 del artículo 4

[10] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 138.
[11] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 139.
[12] Informe del Grupo Especial, *India - Automóviles*, párrafo 7.268.
[13] Véase, por ejemplo, el informe del Órgano de Apelación, *China - Publicaciones y productos audiovisuales,* WT/DS363/AB/R, párrafo 233.
[14] Informe del Grupo Especial, *Materias primas*, párrafo 7.153.
[15] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 61 y 62.

aquellas medidas que los Miembros pueden mantener con arreglo a las disposiciones del GATT de 1994 que establecen excepciones a las obligaciones generales del GATT de 1994".[16] En vista de ello, a nuestro juicio se puede interpretar que la nota 1 aclara las flexibilidades que contiene el propio párrafo 2 del artículo 4. Dado que las medidas abarcadas por las disposiciones del GATT de 1994 relativas a excepciones están *excluidas del ámbito de aplicación* del párrafo 2 del artículo 4, esta disposición no impone a los Miembros la obligación de no adoptar esas medidas. Dicho en otros términos, esas medidas no constituirían por tanto una infracción del párrafo 2 del artículo 4.

III. EL PRINCIPIO DE ECONOMÍA PROCESAL

10. Indonesia solicita que el Grupo Especial aplique el principio de economía procesal con respecto a las alegaciones formuladas en el marco del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 si constata que no ha habido infracción del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.[17] El Órgano de Apelación ha señalado que el principio de economía procesal "permite que un grupo especial se abstenga de hacer múltiples constataciones de que una misma medida es *incompatible* con diversas disposiciones cuando una única constatación de incompatibilidad, o un cierto número de ellas, bastaría para solucionar la diferencia".[18] Desde una perspectiva sistémica, reconocemos que la aplicación del principio de economía procesal también puede ser un instrumento útil para solventar las dificultades relacionadas con los considerables retrasos y el gran volumen de trabajo que afronta el sistema de solución de diferencias.

11. Sin embargo, como ha afirmado el Órgano de Apelación, "[e]l principio de economía procesal ha de aplicarse teniendo presente el objetivo del sistema de solución de diferencias, que consiste en resolver el asunto debatido y 'hallar una solución positiva a las diferencias'".[19] Por consiguiente, la doctrina de la economía procesal no permite que un grupo especial se abstenga de abordar alegaciones si como consecuencia de ello el asunto se resolvería solo parcialmente. Esa omisión constituiría un falso ejercicio de economía procesal y un error de derecho.[20] Al igual que ha hecho el Brasil en su comunicación en calidad de tercero[21], Noruega desea señalar que la diferencia entre el ámbito del artículo XI del GATT de 1994 y el del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura puede exigir que un grupo especial realice evaluaciones diferentes de las dos disposiciones.

[16] Informe del Grupo Especial, *Chile - Sistema de bandas de precios*, párrafo 7.71.
[17] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 45 y 46.
[18] Informe del Órgano de Apelación, *Canadá - Exportaciones de trigo e importaciones de grano*, párrafo 133.
[19] Informe del Órgano de Apelación, *Australia - Salmón*, párrafo 223.
[20] Informe del Órgano de Apelación, *Australia - Salmón*, párrafo 223; e informe del Órgano de Apelación, *Canadá - Exportaciones de trigo e importaciones de grano*, párrafo 133.
[21] Comunicación presentada por el Brasil en calidad de tercero, párrafo 6.

ANEXO D-9

RESUMEN DE LOS ARGUMENTOS DEL PARAGUAY[*]

1. El Paraguay agradece al Grupo Especial la oportunidad de presentar sus puntos de vista en la presente controversia.

2. La decisión de participar en calidad de tercera parte resulta principalmente del interés sistémico que tiene el Paraguay en cuanto a una correcta interpretación de las disposiciones invocadas por las partes reclamantes.

3. En ese sentido y considerando el impacto de las medidas impugnadas sobre una gran cantidad de productos agrícolas, que constituyen además las principales exportaciones del Paraguay, nos referiremos, en primer lugar, al artículo XI del GATT. En segundo lugar, comentaremos brevemente la decisión del Grupo Especial sobre el pedido de ampliación de los derechos de los terceros.

4. En lo relativo al artículo XI del GATT, nos gustaría insistir en el rol crucial que cumple esta disposición para el sistema multilateral de comercio, ya que establece una prohibición general en cuanto al uso de restricciones cuantitativas, debido a los efectos negativos que tienen este tipo de medidas, principalmente para los bienes agrícolas, al crear sistemas poco transparentes y con efectos distorsivos para el comercio.

5. Con el fin de asegurar una correcta interpretación y aplicación del artículo XI del GATT, la jurisprudencia de la OMC ha establecido ciertos parámetros que nos gustaría recordar, tal como la interpretación amplia del término "restricción", el hecho de que no es necesario demostrar una disminución real de las importaciones, así como la obligación de salvaguardar las oportunidades de competencia de los productos importados.

6. El enfoque adoptado por grupos especiales en el pasado se basó además en demostrar una infracción del artículo XI del GATT teniendo en consideración el diseño, la estructura y la arquitectura de las medidas impugnadas.

7. Desde la perspectiva del Paraguay, estos son algunos de los elementos que deberían guiar al Grupo Especial encargado de examinar la presente disputa.

8. Con respecto al pedido hecho el 2 de diciembre de 2015, referente a la ampliación de los derechos de las terceras partes, el Paraguay manifiesta su adhesión a los motivos expuestos por Australia, el Brasil, el Canadá y la Unión Europea, tanto en su calidad de productor y exportador de bienes agrícolas, como por su condición de País en Desarrollo Sin Litoral, que aboga a favor de mejoras en acceso a los mercados y la aplicación de medidas en conformidad a las obligaciones resultantes de los Acuerdos de la OMC.

9. La aceptación de esta solicitud hubiese representado una oportunidad importante para equilibrar los derechos de las partes con la efectiva y significativa participación de los terceros, con miras a permitir procedimientos de solución de diferencias más eficientes, sin incurrir en cargas adicionales para ninguno de los involucrados. Particularmente para el Paraguay, puesto que también manifestamos nuestro interés de participar como tercera parte en la disputa DS484: *Indonesia - Medidas relativas a la importación de carne de pollo y productos de pollo*, y estamos evaluando participar en otros casos en los que tengamos un interés sustancial.

[*] Original español. La declaración oral del Paraguay se considera su resumen.

ANEXO D-10

RESUMEN DE LOS ARGUMENTOS DEL TAIPEI CHINO

1. El Territorio Aduanero Distinto de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu, teniendo en cuenta el carácter restrictivo de las medidas impuestas por Indonesia a la importación de determinados productos hortícolas frescos, y en apoyo de las alegaciones pertinentes formuladas por los reclamantes en sus primeras comunicaciones escritas, considera que las medidas de Indonesia relativas a licencias de importación son incompatibles con las siguientes disposiciones: 1) el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, 2) el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, 3) el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y 4) el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Licencias de Importación.

PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 4 DEL ACUERDO SOBRE LA AGRICULTURA

2. El párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura prohíbe a los Miembros mantener, adoptar o restablecer medidas del tipo de las que se ha prescrito se conviertan en derechos de aduana propiamente dichos. Como explicó el Órgano de Apelación en el asunto *Chile - Sistema de bandas de precios*[1], esta obligación implica que las medidas que era obligatorio que se convirtieran a partir de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC, pero no lo fueron, constituirían una infracción del párrafo 2 del artículo 4.

3. Por consiguiente, a nuestro modo de ver, debería considerarse que en tanto en cuanto las medidas restrictivas de Indonesia en materia de licencias de importación aplicables a los productos hortícolas frescos no hayan sido incluidas en la Sección I-B de la Parte I de sus listas arancelarias, constituyen una infracción del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.

PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO XI DEL GATT DE 1994

4. El párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 proscribe las "prohibiciones [o] restricciones" aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, o por medio de otras medidas. En el presente asunto, consideramos que las medidas relativas a licencias de importación pertinentes de Indonesia aplicables a determinados productos hortícolas frescos son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 por las razones siguientes:

5. En primer lugar, las medidas relativas a licencias de importación constituyen "restricciones" al comercio, puesto que imponen a los importadores cargas añadidas no razonables y limitan en la práctica la importación de los productos. La jurisprudencia que refuerza esta opinión prueba que el texto del párrafo 1 del artículo XI es de vasto alcance y la cobertura de medidas mencionadas en dicho párrafo es muy amplia.[2]

6. En segundo lugar, distintos precedentes de la OMC[3] han establecido que, aunque una medida relativa a licencias de importación discrecionales no incluya ninguna matización concreta de carácter restrictivo sobre el volumen o el valor de las importaciones, de todas formas esa medida constituiría una restricción *de facto*. En este caso, Indonesia permite la importación de determinados productos hortícolas frescos únicamente cuando la oferta interna de esos productos se considera insuficiente para satisfacer la demanda, y en la medida en que se considere insuficiente para ese fin. De lo contrario, las importaciones están prohibidas.[4] Por lo tanto, la

---

[1] Informe del Órgano de Apelación, *Chile - Sistema de bandas de precios*, párrafos 201, 206 y 207.

[2] Informe del Grupo Especial, *India - Restricciones cuantitativas,* párrafo 5.128; informe del Grupo Especial, *India - Automóviles,* párrafos 7.269 y 7.270; e informe del Grupo Especial, *República Dominicana - Importación y venta de cigarrillos,* párrafo 7.261; véanse también los informes del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación,* párrafo 5.217; y los informes del Grupo Especial, *Argentina - Medidas relativas a la importación,* párrafo 6.455.

[3] Informe del Grupo Especial, *India - Restricciones cuantitativas*, párrafos 5.130 y 5.131; informe del Grupo Especial, *Argentina - Pieles y cueros*, párrafo 11.17; informe del Grupo Especial del GATT, *CEE-Restricciones a la importación*, párrafo 31; informe del Grupo Especial del GATT, *Japón -Semiconductores*, párrafo 118.

[4] Artículo 36B(1) de la *Ley Nº 18 de 2009 de la República de Indonesia sobre la ganadería y la sanidad animal (Ley de Animales) (Prueba documental JE-4)*; artículos 14, 36(1), 36(2) y 36(3) de la *Ley Nº 18 de 2012 de la República de Indonesia sobre los alimentos (Ley de Alimentos) (Prueba documental JE-2)*; y

medida de Indonesia constituye sin lugar a dudas una restricción de los productos importados, aunque su formulación no sea expresamente restrictiva.

7. Por último, mediante las medidas en materia de licencias de importación, Indonesia impone restricciones relativas, entre otras cosas, al puerto de entrada a través del que se pueden importar los productos. Además, Indonesia limita los plazos de solicitud de licencias de importación y la duración de los períodos de validez de estas. Todas esas medidas han aumentado de forma considerable el costo de funcionamiento de los importadores, y han repercutido negativamente en su competitividad. El Grupo Especial que se encargó del asunto *Colombia - Puertos de entrada* llegó a la misma conclusión.[5]

PÁRRAFO 4 DEL ARTÍCULO III DEL GATT DE 1994

8. Asimismo, consideramos que Indonesia mantiene un régimen de importación en el que los productos hortícolas frescos importados reciben un trato menos favorable que los productos similares nacionales. En primer lugar, los importadores están obligados a tener en propiedad instalaciones de almacenamiento que tengan una capacidad adecuada y solo pueden importar volúmenes acordes a esa capacidad de almacenamiento.[6] Además, los importadores también están sujetos a restricciones al uso, venta y distribución de los productos importados.[7] No existen medidas restrictivas similares aplicables a los productos similares nacionales.

9. Los precedentes ponen de manifiesto que las prescripciones que obligan a dar un trato diferente a los productos importados y a los productos similares nacionales, por ejemplo un sistema dual de venta al por menor para las importaciones y las exportaciones o la obligación de distribuir los productos importados a través de mayoristas de los respectivos Estados, dan lugar a un "trato menos favorable que el concedido a los productos similares" de productores nacionales, lo que es incompatible con el párrafo 4 del artículo III.[8] En consecuencia, a nuestro modo de ver, estas medidas establecen condiciones injustas para las importaciones y, por lo tanto, son incompatibles con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.

PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 3 DEL ACUERDO SOBRE PROCEDIMIENTOS PARA EL TRÁMITE DE LICENCIAS DE IMPORTACIÓN

10. En su primera comunicación escrita[9], Indonesia adujo que el régimen de licencias de importación es automático porque se conceden licencias de importación automáticamente a cualquier importador que reúna las condiciones legales, que están claramente definidas, de modo que las medidas en litigio quedan fuera del ámbito de aplicación del párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación. Sin embargo, conforme a esas medidas, se impone a los importadores determinadas prescripciones y restricciones importantes, que constituyen condiciones previas para solicitar las recomendaciones del Ministerio de Agricultura ("MOA") y la aprobación de importación. Por ejemplo, los importadores están obligados a demostrar su capacidad de almacenamiento y de transporte. También se les exige que cumplan determinadas condiciones, como las restricciones al uso, venta y distribución de los productos importados. Los importadores que no cumplen esas prescripciones no pueden solicitar las recomendaciones del MOA y la aprobación de importación. Además, la concesión de tales documentos depende de que las autoridades indonesias determinen que se han satisfecho todas esas prescripciones. Teniendo en cuenta lo anterior, consideramos que todas esas prescripciones que funcionan como requisitos previos constituyen un procedimiento de trámite de licencias "no automáticas" de importación, que da lugar a la prohibición de las importaciones y a restricciones a la importación.

---

artículos 30 y 101 de la *Ley Nº 19 de 2013 de la República de Indonesia sobre la protección y el empoderamiento de los agricultores (Ley de Agricultores) (Prueba documental JE-3)*.

[5] Informe del Grupo Especial, *Colombia - Puertos de entrada*, párrafos 7.273-7.275.

[6] Artículo 8(e) del Reglamento Nº 16/2013 del MOT (Prueba documental JE-8); artículo 8(2)(c) del Reglamento Nº 86/2013 del MOA (Prueba documental JE-15); y artículo 13(4) del Reglamento Nº 40/2015 del MOT (Prueba documental JE-11).

[7] Artículos 7 y 15 del Reglamento Nº 16/2013 del MOT (Prueba documental JE-8).

[8] Informe del Grupo Especial del GATT, *Estados Unidos - Bebidas derivadas de la malta,* párrafo 5.32; véase también el informe del Órgano de Apelación, *Corea - Diversas medidas que afectan a la carne vacuna (Estados Unidos)*, párrafo 186 e).

[9] Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 175 y 176.

11. Además, en el asunto *CE - Productos avícolas*[10] quedó confirmado que, para demostrar una infracción del párrafo 2 del artículo 3, tiene que haber una relación causal entre el efecto de distorsión del comercio y los procedimientos y prescripciones en materia de licencias, y en este caso es evidente que los efectos de distorsión del comercio de productos hortícolas frescos pueden atribuirse a los procedimientos de trámite de licencias de importación de Indonesia.

12. Por último, el párrafo 2 del artículo 3 exige que el trámite de licencias no automáticas no entrañe más cargas administrativas que las "absolutamente necesarias" para administrar la medida. Dado que los procedimientos de trámite de licencias de importación en cuestión están destinados a fines que guardan relación con restricciones cuantitativas, como observó el Grupo Especial en el asunto *CEE - Restricciones a la importación*[11], consideramos que los procedimientos de trámite de licencias de importación de Indonesia no son compatibles con el requisito de ser "absolutamente necesari[o]s" enunciado en el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación.

CONCLUSIÓN

13. *En conclusión, el Territorio Aduanero Distinto de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu respalda las alegaciones formuladas por Nueva Zelandia y los Estados Unidos contra el régimen de importación de Indonesia y* sostiene que las medidas de este país en materia de licencias aplicables a los productos hortícolas frescos son incompatibles con el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura, el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación.[12]

_____

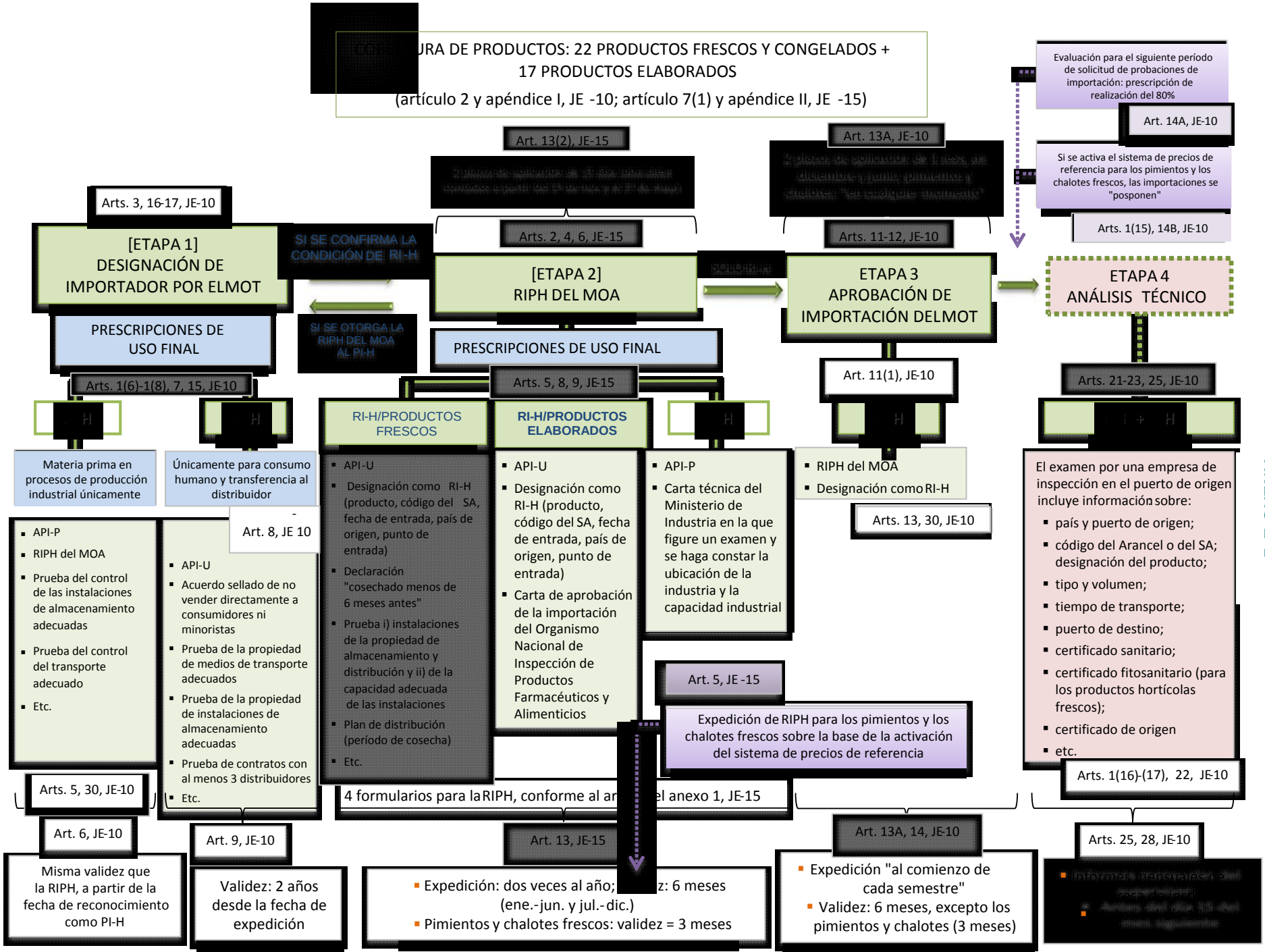
[10] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Productos avícolas*, párrafo 121.
[11] Informe del Grupo Especial, *CE - Preferencias arancelarias*, párrafo 7.211.
[12] Comunicación presentada por el Territorio Aduanero Distinto de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu en calidad de tercero, párrafo 22.

ANEXO E

PRODUCTOS DE TRÁMITE DE LICENCIAS DE IMPORTACIÓN PARA LOS PRODUCTOS HORTÍCOLAS Y PARA LOS ANIMALES Y LOS PRODUCTOS DEL REINO ANIMAL

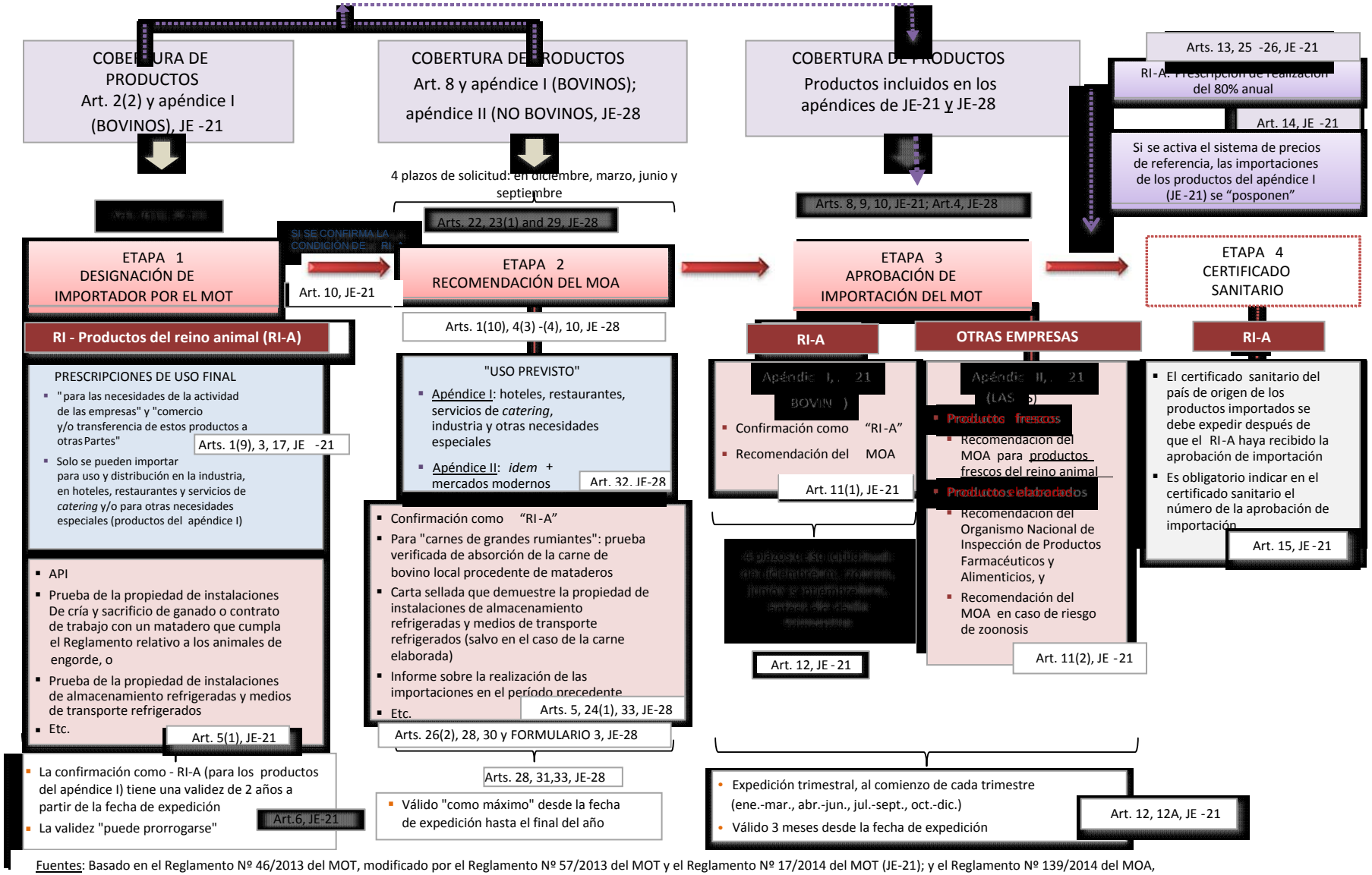
		Página
Anexo E-1	Diagrama de los procedimientos de trámite de licencias de importación de Indonesia para los productos hortícolas	E-2
Anexo E-2	Diagrama de los procedimientos de trámite de licencias de importación de Indonesia para los animales y los productos de reino animal	E-3

ANEXO E-1



Fuentes: Basado en el Reglamento Nº 16/2013 delMOT, modificado por el Reglamento Nº 47/2013 (JE10), y el Reglamento Nº 86/2013 delMOA (JE-15).

ANEXO E-2



Fuentes: Basado en el Reglamento Nº 46/2013 del MOT, modificado por el Reglamento Nº 57/2013 del MOT y el Reglamento Nº 17/2014 del MOT (JE-21); y el Reglamento Nº 139/2014 del MOA, modificado por el Reglamento 2/2015 del MOA (JE-28).